

# **DEPRIVATION OF CHILDHOOD IN NEO-LIBERAL SOCIETY**

## **新自由主義社会における 子ども期の剥奪＜完全版＞**

National Coalition Group of Citizens and NGOs for the  
Alternative Report on the Convention on the Rights of the Child

第3回 子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会

## 内容

|  |    |
|--|----|
| 第Ⅰ部 序論 .....   | 10 |
| 1 はじめに .....   | 10 |
| 1-1 「第三回市民NGO報告書」 .....  | 10 |
| 1-1-1 「第三回 子どもの権利条約 市民NGO報告書をつくる会」とは？ .....                    | 10 |
| 1-1-2 「第三回市民NGO報告書」は、政府報告書とはまったく異なるものである .....                 | 11 |
| 1-1-3 「第三回市民NGO報告書をつくる会」の視点 .....                              | 12 |
| 1-2 「第三回市民NGO報告書」の背景 .....                                     | 13 |
| 1-2-1 日本の子どもの権利侵害の特殊性 .....                                    | 13 |
| 1-2-2 今、日本の子ども状況を踏まえて、子どもの権利条約のレーゾンデートル<br>そのものが問われている .....   | 13 |
| 1-2-3 日本の深刻な子ども期の破壊を回復するための新たな子どもの権利条約<br>の解釈の提案 .....         | 14 |
| 第Ⅱ部 総論 .....   | 15 |
| 2 政府の子ども施策と日本の子どもの発達のゆがみ .....                                 | 15 |
| 2-1 日本における子ども期の崩壊をもたらしている新自由主義体制 .....                         | 15 |
| 2-1-1 子育ての基本原則を定める教育基本法の改悪 .....                               | 15 |
| 2-1-2 貧困の増大と教育福祉予算の削減 .....                                    | 16 |
| 2-1-3 新自由主義体制のための子育て政策の導入 .....                                | 16 |
| 2-1-4 社会総がかりでの人材教育 .....                                       | 16 |
| 2-1-5 「最後の手段」としての警察の介入や刑事施設収容の多用化 .....                        | 16 |
| 2-2 日本における子ども期の崩壊もたらしている古典的な権利侵害の放置・強化 .....                   | 17 |
| 2-3 子ども期の崩壊の実態 .....   | 17 |
| 2-4 「子ども期の喪失」現象の特徴 .....                                       | 18 |
| 3 子どもの人間としての尊厳と成長発達—分析の枠組み— .....                              | 18 |
| 3-1 子どもの尊厳、成長および発達を保障することこそ条約の本質 .....                         | 18 |
| 3-2 子どもの尊厳と成長発達は、“受容的・応答的な人間関係”がなければ確保でき<br>ない .....           | 19 |
| 3-3 条約12条の意見表明権は、“受容的・応答的な人間関係”をつくる権利として解<br>釈されなければならない ..... | 19 |
| 3-3-1 「受容的・応答的な人間関係」をつくる権利を子どもに保障する理由 .....                    | 19 |
| 3-3-2 これまでの条約12条の理解に対する疑問 .....                                | 20 |

|  |    |
|--|----|
| 3-3-3 条約12条の新たな解釈の提案 — 意見表明権は“受容的・応答的な人間関係をつくる権利”である ..... | 20 |
| 3-3-4 条約のレーゾンデートルの再確認 .....                                | 21 |
| 3-4 日本における子どもの権利を検証する際の基本的な視点 .....                        | 21 |
| 第Ⅲ部 領域別分析 .....  | 23 |
| 4 家庭と福祉 .....  | 23 |
| 4-1 家庭環境 .....   | 23 |
| 4-1-1 「高度成長経済体制」から継続する家庭の崩壊 .....                          | 23 |
| 4-1-2 新自由主義経済体制が作り出している家庭の崩壊 .....                         | 26 |
| 4-1-3 家庭に浸透する新自由主義的価値観 .....                               | 27 |
| 4-2 子育て支援 .....  | 29 |
| 4-2-1 子育て支援の動向 .....                                       | 29 |
| 4-2-2 子育て支援の実態 .....                                       | 30 |
| 4-3 保育 .....   | 30 |
| 4-2-1 保育ニーズに対応できない日本政府の保育施策 .....                          | 30 |
| 4-3-2 親のワーク・ライフ・バランスの崩れ .....                              | 31 |
| 4-3-3 ナショナル・ミニマムの低い水準 .....                                | 32 |
| 4-3-4 保育者の権利・待遇の低さ .....                                   | 33 |
| 4-3-5 認定こども園制度の問題点 .....                                   | 34 |
| 4-3-6 新保育所指針の問題点 .....                                     | 35 |
| 4-3-7 保育民営化政策による保育の質およびナショナル・ミニマムの低下 ...                   | 35 |
| 4-4 学童保育 .....   | 36 |
| 4-4-1 学童保育の保障は、子どもの権利条約第18条に明記 .....                       | 36 |
| 4-4-2 まだまだ足りない学童保育 .....                                   | 37 |
| 4-4-3 質的な拡充の課題～おおきく立ち後れている質的整備～ .....                      | 37 |
| 4-4-4 政府は学童保育の拡充の方針を明確にする必要がある .....                       | 38 |
| 4-4-5 政府は、学童保育の量的・質的な拡充を図る措置を早急に講じるべきである .....             | 38 |
| 4-5 児童館 .....  | 38 |
| 4-5-1 数量的・運営主体別に見た児童館の現状 .....                             | 38 |
| 4-5-2 施設の目的・本質に迫る機能を十分に果たせていない実態 .....                     | 39 |
| 4-5-3 子どもの権利条約が積極的に活かされていない子ども施設 .....                     | 39 |
| 4-6 児童虐待 .....   | 40 |
| 4-6-1 増加しつつある児童虐待 .....                                    | 40 |
| 4-6-2 児童相談所・公的機関の対応能力を超えている虐待問題 .....                      | 40 |
| 4-6-3 CRC 勧告を無視した日本政府の対策 .....                             | 41 |

|            |                                 |           |
|------------|---------------------------------|-----------|
| 4-6-4      | 青年期に持ち越される自立の課題 .....           | 41        |
| 4-6-5      | 心的外傷からの回復と社会復帰、虐待者治療 .....      | 41        |
| <b>4-7</b> | <b>離婚と子どもの権利 .....</b>          | <b>42</b> |
| <b>4-8</b> | <b>代替的家庭環境 .....</b>            | <b>42</b> |
| 4-8-1      | 児童養護施設等社会的養護の現状について .....       | 42        |
| 4-8-2      | 自立援助ホーム .....                   | 45        |
| 4-9        | 児童相談 .....                      | 47        |
| 4-9-1      | 児童相談の体制 .....                   | 47        |
| 4-9-2      | 訓練された職員の数が決定的に不足 .....          | 47        |
| 4-9-3      | 当面の課題としての専門職員の確保と相談体制の組織化 ..... | 48        |
| 5          | 障害児 .....                       | 49        |
| 5-1        | はじめに .....                      | 49        |
| 5-2        | 学校教育をめぐって .....                 | 49        |
| 5-2-1      | 通常学校、通常学級の課題 .....              | 49        |
| 5-2-2      | 特別支援学校や特別支援学級の課題 .....          | 50        |
| 5-3        | 障害者自立支援法による応益負担導入 .....         | 52        |
| 5-3-1      | 応益負担の実態 .....                   | 52        |
| 5-3-2      | 障害者自立支援法がもたらした放課後保障の危機 .....    | 52        |
| 5-3-3      | 契約制度は公的責任の放棄 .....              | 52        |
| 5-4        | 児童養護施設と障害児 .....                | 53        |
| 5-5        | 性教育バックラッシュ .....                | 53        |
| 6          | 健康 .....                        | 53        |
| 6-1        | 子どもの死 .....                     | 53        |
| 6-1-1      | 青年期にある子どもの死の原因と自傷行為 .....       | 53        |
| 6-1-2      | 自殺予防の問題 .....                   | 54        |
| 6-1-3      | 遺族支援 .....                      | 54        |
| 6-2        | 性感染症と性教育ネグレクト .....             | 54        |
| 6-3        | 小児医療体制の不備 .....                 | 55        |
| 6-4        | ワクチン体制の遅れ .....                 | 55        |
| 6-5        | 自己責任論と安全管理 .....                | 55        |
| 6-6        | 食の貧困 .....                      | 55        |
| 6-6-1      | 朝食欠食児への給食の保障と食育 .....           | 55        |
| 6-6-2      | 保育所の不完全な給食 .....                | 56        |
| 6-6-3      | 外食産業の広がり .....                  | 56        |
| 6-6-4      | 食の不安と自給率低下 .....                | 57        |
| 7          | 休息、余暇、遊び .....                  | 57        |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 7-1   | 第3回日本政府報告書の問題点 .....                    | 57 |
| 7-2   | ゆとりの喪失と生活バランスの歪み .....                  | 58 |
| 7-2-1 | 崩される子どもの「ライフ・バランス」 .....                | 58 |
| 7-2-2 | 食事や睡眠が乱れている .....                       | 58 |
| 7-2-3 | 学校化」「学習化」する子どもの生活 .....                 | 58 |
| 7-2-4 | 友達と遊ぶ時間の喪失 .....                        | 59 |
| 7-2-5 | 二極化する放課後の過ごし方 .....                     | 60 |
| 7-2-6 | 「遊びたい」と強く願う日本の子ども .....                 | 60 |
| 7-3   | 子どものライフ・バランスの実現に向けて .....               | 60 |
| 7-3-1 | 余暇・遊び・文化が子どもの基本権であることの認識をひろげる .....     | 60 |
| 7-3-2 | 公的施設とNPO・NGOの協働をひろげる .....              | 61 |
| 8     | マスメディア .....                            | 61 |
| 8-1   | はじめに .....                              | 61 |
| 8-2   | 市民的自由とメディア .....                        | 62 |
| 8-3   | 「条約の諸規定の実施のための一般的措置」について .....          | 62 |
| 8-4   | 市民的自由とメディアに関わる日本の子どもの現状 .....           | 63 |
| 9     | 教育 .....                                | 63 |
| 9-1   | 新自由主義教育改革のもとでさらに激化する競争主義 .....          | 63 |
| 9-1-1 | 新自由主義教育改革の特徴 .....                      | 63 |
| 9-1-2 | 競争の低年齢化、勝敗の持つ意味の重さ、家庭の資力によって決まる勝敗 ..... | 64 |
| 9-1-3 | 親からのプレッシャーの増加と長期化 .....                 | 64 |
| 9-1-4 | 教師の専門職としての地位の喪失と士気喪失 .....              | 64 |
| 9-2   | 新自由主義教育改革のもとにおける子どもの発達のゆがみの激化 .....     | 65 |
| 9-2-1 | いじめ、不登校、校内暴力、自殺の激化 .....                | 65 |
| 9-2-2 | アパシー .....                              | 66 |
| 9-2-3 | 親による子どもの精神的殺人 .....                     | 66 |
| 9-3   | 新自由主義教育改革の13の問題 .....                   | 67 |
| 9-3-1 | 「教育における貧困」 .....                        | 67 |
| 9-3-2 | 競争の激化と低年齢化 .....                        | 67 |
| 9-3-3 | 小中における学力獲得への家庭の資力の影響の増加 .....           | 68 |
| 9-3-4 | 高校教育の大学受験準備教育と陳腐な職業教育への2分化 .....        | 68 |
| 9-3-5 | 定時制高校統廃合による教育機会の制限 .....                | 69 |
| 9-3-6 | 深刻化している不登校、いじめ問題の無視と隠ぺい .....           | 69 |
| 9-3-7 | 教育条件に関するナショナル・ミニマム .....                | 70 |
| 9-3-8 | 教師からの専門職としての地位のはく奪と士気喪失 .....           | 70 |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 9-3-9  | 国家道徳を内面化させた国民形成 .....                        | 70  |
| 9-3-10 | 日の丸・君が代の強制 .....                             | 70  |
| 9-3-11 | ゼロ・トレランス政策 .....                             | 71  |
| 9-3-12 | ジェンダー・バッシング .....                            | 71  |
| 9-3-13 | 教育基本法の全面改正 .....                             | 71  |
| 9-4    | 教育における貧困 .....                               | 72  |
| 9-4-1  | 貧困の拡大のもとにおける私費負担の限界突破 .....                  | 72  |
| 9-4-2  | 受益者負担主義を維持・強化する政府施策 .....                    | 77  |
| 9-4-3  | 二極化する子どもの生活 .....                            | 79  |
| 9-4-4  | 貧困による関係性の剥奪 .....                            | 83  |
| 9-5    | 小学校・中学校における競争主義の激化 .....                     | 84  |
| 9-5-1  | 新学力テスト .....                                 | 84  |
| 9-5-2  | 学校選択制と学校統廃合 .....                            | 86  |
| 9-5-3  | 高校入試改革 .....                                 | 89  |
| 9-5-4  | 学校の学力と社会階層に基づく分化 .....                       | 92  |
| 9-6    | 教育課程改定 .....                                 | 93  |
| 9-6-1  | 1998/99 年改訂とその帰結 .....                       | 93  |
| 9-6-2  | ハイ・ステイクスなテスト (high stakes testing) の横行 ..... | 94  |
| 9-6-3  | 2008/09 年改訂とその問題点 .....                      | 95  |
| 9-6-4  | カリキュラム改訂はなぜ混迷するか：制度的問題 .....                 | 96  |
| 9-6-5  | 教科書をめぐる問題 .....                              | 97  |
| 9-7    | 高校教育 .....                                   | 97  |
| 9-7-1  | 高校生は学校で基本的人権が保障されていると感じているのか？ .....          | 97  |
| 9-7-2  | 高校生の教育に関する権利に対する意識 .....                     | 98  |
| 9-7-3  | 高校の「多様化」・再編、統廃合問題 .....                      | 100 |
| 9-7-4  | 定時制高校問題 .....                                | 103 |
| 9-7-5  | 高校卒業後の就職問題と雇用のあり方 .....                      | 104 |
| 9-8    | いじめ、不登校、校内暴力 .....                           | 108 |
| 9-8-1  | はじめに .....                                   | 108 |
| 9-8-2  | データ収集システムの問題 .....                           | 108 |
| 9-8-3  | いじめ .....                                    | 109 |
| 9-8-4  | 不登校 .....                                    | 110 |
| 9-8-5  | 校内暴力 .....                                   | 111 |
| 9-8-6  | いじめ、校内暴力に対する懲罰的アプローチ .....                   | 112 |
| 9-9    | 子どもに対する懲罰主義 .....                            | 112 |
| 9-9-1  | ゼロトラランス政策採用の経緯 .....                         | 112 |

|        |                                     |     |
|--------|-------------------------------------|-----|
| 9-9-2  | ゼロ・トレランス政策の内容 .....                 | 113 |
| 9-9-3  | ゼロ・トレランス政策の問題点 .....                | 113 |
| 9-10   | 教師の同僚性および基礎的労働条件の崩壊 .....           | 114 |
| 9-10-1 | はじめに .....                          | 114 |
| 9-10-2 | 学校の階層化と教師の同僚性の喪失 .....              | 115 |
| 9-10-3 | 教師の身分の不安定化 .....                    | 117 |
| 9-10-4 | 労働条件・教育条件に関するナショナル・ミニマムの低下 .....    | 119 |
| 9-10-5 | 教師の多忙化と健康破壊 .....                   | 121 |
| 9-10-6 | まとめ .....                           | 124 |
| 9-11   | 日の丸・君が代問題 .....                     | 124 |
| 9-11-1 | はじめに .....                          | 124 |
| 9-11-2 | 東京都における日の丸・君が代の強制 .....             | 125 |
| 9-11-3 | 子どもに対する日の丸・君が代の強制の実態 .....          | 126 |
| 9-12   | 女性差別撤廃条約批准後にみられる教育の立ち後れ .....       | 128 |
| 9-12-1 | 男女平等教育への消極的施策と男女特性論の再燃 .....        | 128 |
| 9-12-2 | 1947 教育基本法の「改正」が家庭・学校にもたらしたもの ..... | 129 |
| 10     | 少年司法 .....                          | 130 |
| 10-1   | 相次ぐ少年法「改正」と社会の情勢 .....              | 130 |
| 10-1-1 | 少年の「凶悪化」報道と警察権限の拡大 .....            | 130 |
| 10-1-2 | 2000 年「改正」少年法下での検察官送致の増加 .....      | 130 |
| 10-1-3 | 2007 年「改正」少年法案の成立経過とその内容 .....      | 131 |
| 10-1-4 | 2008 年「改正」少年法 .....                 | 132 |
| 10-1-5 | 裁判員裁判制度 .....                       | 132 |
| 10-2   | 逮捕、勾留の濫用による身柄拘束の長期化 .....           | 133 |
| 10-2-1 | 繰り返される再逮捕の一般化 .....                 | 133 |
| 10-2-2 | 身柄拘束に対する抵抗感の消失とその弊害 .....           | 134 |
| 10-3   | 施設収容をめぐる問題 .....                    | 134 |
| 10-3-1 | 児童自立支援施設送致の困難さ .....                | 134 |
| 10-3-2 | 少年院の状況 .....                        | 135 |
| 10-4   | 厳罰ではなく処遇の充実を .....                  | 136 |
| 10-4-1 | 児童相談所の充実 .....                      | 136 |
| 10-4-2 | 児童自立支援施設の増設と充実 .....                | 136 |
| 10-4-3 | 少年の更生を支援する多様な通所施設・居住施設の新設 .....     | 137 |
| 10-4-4 | 少年院の増設と充実 .....                     | 137 |
| 10-4-5 | 少年刑務所での処遇の充実 .....                  | 137 |
| 10-4-6 | 帰住先がない少年のための住居となるべき施設の設置 .....      | 137 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 10-4-7 | 保護観察の充実.....                                  | 137 |
| 10-4-8 | 家庭裁判所の充実と家庭裁判所調査官の増員 .....                    | 137 |
| 11     | 外国人、マイノリティ、アメラジアン.....                        | 138 |
| 11-1   | <b>実態把握に基づく総合的な施策の策定と関連法の包括的な見直しの必要</b> ..... | 138 |
| 11-2   | 日本政府は外国人の子どもの教育に関する権利を理解していない .....           | 138 |
| 11-3   | 包括的な調査の欠如 .....                               | 139 |
| 11-4   | 外国人の子どもの公立学校へのアクセス .....                      | 139 |
| 11-4-1 | 外国人学校卒業生の中学・高校・大学への入学・受験資格の制限・否認 .....        | 139 |
| 11-4-2 | 京都市での在日コリアンの義務教育権をめぐる損害賠償事件.....              | 139 |
| 11-4-3 | 義務教育年齢の形式的な適用.....                            | 140 |
| 11-4-4 | 高校への受け入れに当たっての外国人への特別の配慮の欠如.....              | 140 |
| 11-4-5 | 夜間中学校 .....                                   | 140 |
| 11-5   | 公立学校に通う子どもに対する特別の援助.....                      | 140 |
| 11-5-1 | 外国人の子どもの教育に関するガイドラインの欠如 .....                 | 140 |
| 11-5-2 | 外国人の子どもに対する日本語教育.....                         | 141 |
| 11-6   | 自己の文化および母語を学ぶ権利 .....                         | 141 |
| 11-6-1 | 外国人学校への財政的支援 .....                            | 141 |
| 11-6-2 | 母語学習の機会.....                                  | 141 |
| 11-7   | 強制退去と子どもの教育に関する権利ー少女カルデロン・ノリコ事件.....          | 142 |
| 11-8   | アメラジアンの子ども.....                               | 142 |
| 11-9   | アイヌの子ども.....                                  | 143 |
| 12     | ジェンダー.....                                    | 144 |
| 12-1   | 女性問題を解決しない限り子どもの状況はよくなる.....                  | 144 |
| 12-2   | 女性を貧困状況におとしめている日本社会.....                      | 144 |
| 12-3   | ジェンダーバイアス社会の日本 .....                          | 145 |
| 12-4   | セクシュアリティの形成.....                              | 146 |
| 12-4-1 | インターネットからの有害情報 .....                          | 146 |
| 12-4-2 | 前回「勧告」から逆に後退した性教育行政育行政.....                   | 146 |
| 12-4-3 | 学校における性教育 .....                               | 147 |
| 12-4-4 | 二極化する子どもの性行動 .....                            | 147 |
| 12-5   | 性暴力・被害の実態と性教育の不備.....                         | 148 |
| 13     | 出生に基づく差別.....                                 | 148 |
| 13-1   | 婚外子問題.....                                    | 148 |
| 13-2   | 300日問題と戸籍 .....                               | 149 |
| 第IV部   | 領域横断的分析.....                                  | 151 |



|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 1 4     | 予算と支出.....                                   | 151 |
| 1 4-1   | 社会保障と福祉.....                                 | 151 |
| 1 4-2   | 教育.....                                      | 153 |
| 1 5     | 条件に関するナショナル・ミニマムの分権化と子どもと直に接して働く者の地位の低下..... | 155 |
| 1 5-1   | 条件に関するナショナル・ミニマムの地方分権化.....                  | 155 |
| 1 5-2   | 子どもに直に接しながら働く者の地位の低下.....                    | 157 |
| 1 6     | 政策調整・立法政策.....                               | 157 |
| 1 6-1   | 政策、法改正一覧.....                                | 157 |
| 1 6-2   | 本条約の法的拘束力の無視.....                            | 159 |
| 1 6-3   | NGO 参加の不在.....                               | 159 |
| 1 6-4   | 内閣府は財界の利益を最優先としている.....                      | 160 |
| 1 6-4-1 | 政策立案・調整機構の人的構成.....                          | 160 |
| 1 6-4-2 | 条約上の政府の義務の放棄.....                            | 160 |
| 1 6-5   | 中央政府への自治体の従属.....                            | 161 |
| 1 6-5-1 | 政府計画を参考にして計画を立てる自治体の義務.....                  | 161 |
| 1 6-5-2 | 子ども条例は子どもの権利を反映できない.....                     | 161 |
| 1 6-6   | 教育基本法全面改正と少年法改正.....                         | 162 |
| 1 7     | 裁判所による条約の援用.....                             | 162 |
| 1 8     | 権利救済機関、人権機構.....                             | 164 |
| 1 9     | 条約・報告の広報.....                                | 165 |
| 2 0     | 留保・解釈宣言の撤回.....                              | 167 |
| 2 0-1   | 37 条（c）.....                                 | 167 |
| 2 0-2   | 9 条 1 項.....                                 | 168 |
| 第V部     | 選択議定書.....                                   | 170 |
| 2 1     | 武力紛争からの保護に関する選択議定書.....                      | 170 |
| 2 1-1   | はじめに.....                                    | 170 |
| 2 1-2   | 自衛隊生徒志願における「真なる任意性」の不在.....                  | 170 |
| 2 1-3   | 自衛隊生徒が入学する教育施設は「学校」ではない.....                 | 171 |
| 第VI部    | 勧告一覧.....                                    | 172 |
| 1.      | 本条約の法的拘束力.....                               | 172 |
| 2.      | 新しい法律と政策.....                                | 172 |
| 3.      | 予算と支出.....                                   | 173 |
| 4.      | データ収集システム.....                               | 173 |
| 5.      | NGO 参加.....                                  | 173 |
| 6.      | 研修および広報.....                                 | 174 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 7. 外国人・少数民族・アメラジアンに対する差別 .....       | 174 |
| 8. ジェンダー .....                       | 175 |
| 9. ナショナル・ミニマム .....                  | 175 |
| 10. 子どもの意見の尊重 .....                  | 175 |
| 11. アイデンティティの保全 .....                | 176 |
| 12. メディアへのアクセス .....                 | 176 |
| 13. 体罰 .....                         | 176 |
| 14. 親の第1次的養育責任と援助 .....              | 176 |
| 15. 保育・学童保育－家庭環境および代替的ケア－ .....      | 177 |
| 16. 離婚時における子どもの権利－家庭環境および代替的ケア ..... | 177 |
| 17. 代替的家庭環境－家庭環境および代替的ケア－ .....      | 178 |
| 18. 自殺と思春期における健康 .....               | 178 |
| 19. 障害児 .....                        | 178 |
| 20. 教育および余暇 .....                    | 179 |
| 20. 少年司法 .....                       | 181 |
| 21. 武力紛争からの保護に関する選択議定書 .....         | 181 |

## 第 I 部 序論

### 1 はじめに

#### 1-1 「第三回市民NGO報告書」

本報告書は、子どもの権利条約第45条（a）に基づいて、来年5月に予定されている国連「子ども権利委員会」における第3回日本政府報告書の審査に供するために、常日ごろから子どもと親しく接し、あるいは子ども問題に深い関心を抱いている日本の市民・NGOが全国から一堂に会して作成した、第3回「子どもの権利条約 市民・NGO報告書をつくる会」（以降「第3回市民・NGO報告書をつくる会」と略す）の代替報告書（以降「第3回市民・NGO報告書」と表現する）である。

本報告書は、「第3回市民・NGO報告書をつくる会」の4年に及ぶ活動の成果であり、最新の子ども情報に関する第1級の資料である。わたしたちは、日本の子ども問題に関する正確かつ生きた情報を代替報告書として国連「子どもの権利委員会」に提出すべく、過去2回の審査の場合と同様に、日々子ども問題と接している全国の市民・NGOから子ども問題に関する「基礎報告」を募った。全国津々浦々から寄せられた基礎報告の数は、なんと大小あわせて498本に及び、それらは『第3回政府報告書に対する市民・NGO基礎報告集』（CD版）として公刊された。

本報告書は、直接的には、日本社会の子どもたちの本当の姿を国連「子どもの権利委員会」の委員の人たちに知ってもらい、同委員会の行う第3回日本政府報告書の審査に資することを目的として作成されたものである。しかし、それと同時に、本報告書には、もう一つの重要かつ革新的な提案が含まれていることを喚起したい。それは、条約の12条は、同6条の成長発達権を具体化するために、子どもに「受容的・応答的な人間関係を形成する権利」を保障した条項として解釈し直されなければならないという提案である（3章参照）。わたしたちは、本報告書が、日本の津々浦々から集まった市民・NGOの実情に即した生の情報と資料を通して、新自由主義社会における「子ども期の剥奪」を鋭く描き出すとともに、それを克服するための新しい条約の解釈原理を提示することに成功しているものと確信し、それをやり遂げことを大変誇りに思う。

本報告書の巻末には、日本政府に対する勧告や提案のひな型も付されている。

#### 1-1-1 「第三回 子どもの権利条約 市民NGO報告書をつくる会」とは？

2006年4月、第3回「子どもの権利条約 市民・NGO報告書をつくる会」（「第3回市民・NGO報告書をつくる会」）が、DCI日本支部の呼びかけによって設立された。その目的は、1998年および2004年の2回にわたる日本政府報告書に対する審査に際して結成された第1回および第2回「子どもの権利条約 市民・NGO報告書をつくる会」

の場合と同じく、「子どもの権利に関心のあるすべての市民およびNGOから基礎報告書を募り、それをもとに、子どもの権利条約に関する共同のひとつの『市民・NGO報告書』（代替報告書）を国連子どもの権利委員会に提出する。この過程を通じて、国連子どもの権利委員会による日本政府報告の審査をより実効的なものにする」とともに、子どもの権利条約の日本における実施の水準を向上させる」（「つくる会」申し合わせ事項1）ことにあった。

「第3回市民・NGO報告書をつくる会」は、あらゆる思想・信条を越え、いかなる政党・組織・政府機関からも完全に独立し、もっぱら第3回日本政府報告の国連審査に向けて市民・NGOの手になる代替報告書を作成するために結成された唯一の全国組織の草の根NGOである。実際、構成員は、北は北海道から南は沖縄まで、日々子どもと直にかかわり、子どもとともに苦しみ、悩み、笑いあっているお母さん・お父さん・教師・保育士さんその他の専門家、あるいは子ども問題に関心のあるNGOや弁護士さんや研究者など、全国津々浦々から集まった約100のNGOと400人の個人会員から成り立っている。子ども関連の各界から15名の共同代表を選出し、事務局員15名、統一報告書作成起草委員45名を中心に（いずれも無償のボランティア）、各種会議や総会を何回も何回も開いて活動を展開してきた。ここに提出した「子どもの権利条約 市民・NGO報告書」は、日本社会におけるこのような子どもの問題に関心のある多様な人々の参加を得た徹底した民主的討論と協同作業の賜である。

さらに特記すべきことは、「第3回市民・NGO報告書をつくる会」は、単におとなだけの組織ではなく、子どもたちの自主的活動組織である「子どもの声を国連に届ける会」を包含している点である。この4年間、わたしたち、おとなと子どもは、国連に代替報告書を提出するという共通の目的のもと、集会・合宿・機関誌の発行作業などをおして、相互に意見交換をし、緊密な関係を保ちつつも、相互に人間としての主体性を尊重しあうという、まさに子どもの権利条約の実践そのものを実現してきた。わたしたちは、このことを大変誇りに思う。

また、「第3回市民・NGO報告書をつくる会」は、第1回および第2回の「市民・NGO報告書をつくる会」の活動と成果を承継し、過去2回の最終所見を生かす取り組みを行ってきたDCI日本支部に事務局を置く、広く日本社会で認知された子どもNGOであることを付言しておく。現に、2002年5月にニューヨークで開かれた「子どもの権利のための国連特別総会」では、「第3回市民・NGO報告書をつくる会」の共同代表の一人が日本政府代表団のアドバイザーに選任されている。過去13年の間に、「市民・NGO報告書をつくる会」は、DCI日本支部とともに、2回の国連への代替報告の提出、CRCの勧告のフォローアップ、CRC委員の日本への数回にわたる招聘、政府との交渉、機関誌の発行等、子どもの権利条約の実践を目標とし総合的に活動している市民NGOの全国組織である。

#### 1-1-2 「第三回市民NGO報告書」は、政府報告書とはまったく異なるものである

日本政府が2008年4月に国連「子どもの権利委員会」に提出した第3回政府報告書は、

のちに詳しく述べるように、欠陥に充ち満ちたものであり、第3回審査を意味あるものにするために必要な最低限の情報さえも提供するものとはなっていない。実際、今回の政府報告書の内容は、国連「子どもの権利委員会」が日本政府に対して出した過去2回の最終所見に対する誠実な回答とはなっておらず、過去のものよりもいっそう「子どもの権利条約」の存在および精神を無視し、報告作成にあたって依拠した資料や情報の量および質は日本の子どものおかれた真の状況を示すものとはおよそほど遠いものとなっている。

世界的規模で新自由主義経済体制が進行するなか、わが国においても経済的・国際的競争力（国力）を回復するための産業構造の変革が進められ、それにとまって政府の子ども施策も、戦後60年ぶりに、大転換が図られた。しかしながら、政府報告書は、新自由主義経済体制の導入に伴って生じているあらたな子どもの権利侵害や子どもを支える社会的条件の悪化について、何も語っていない。さらに子ども施策の大転換が、はたして子どもの権利条約の視点から見てどのような影響をもたらすかについても、政府の評価、見解はおろか、一顧だにされていない。第3回政府報告書には、「子どもの権利条約」を日本の子ども施策の中心にすえ、その実践を一步でも二歩でも推し進めようとするいささかの誠実さも見られない。いや、それどころかその存在を無視し、挑発的に敵視すらしているのである。

今ここに提出する「第3回市民・NGO報告書」は、政府報告書とはまったく異なったものである。今回、代替報告書を作成するために全国から参集した市民・NGOは、非常に残念ながら、わが国の政府は、「子どもの権利条約」の本質と重要性をまったく理解しようともせず、したがって、わが国の子どもたちの抱える重大な権利侵害に対してもきわめて無頓着であり、かつ、「子どもの権利条約」の国内における誠実な実施などまったく眼中にない、との認識で一致している。

### 1-1-3 「第三回市民NGO報告書をつくる会」の視点

わたしたちここに集った市民・NGOは、「子どもの権利条約」は、近代市民革命に端を発する人権運動史の中で、人類が獲得した21世紀に連なるあらたな人権保障の金字塔であり、子どもの権利条約の実践こそが、子どものみならず、おとなを含む全人類の一人ひとりが、この地球上で、平和のうちにそして尊厳をもって生きることが真に可能ならしめる一番の早道であり、また最良の手段であると固く信じている。なぜなら、子どもの権利条約の中にこそ、子どものみならず、すべての人間が人間としての尊厳を持って生きることが許さない日本の新自由主義体制の対抗軸となり得る原理が含まれていると考えるからである。日常レベルで、子ども自身の発する声に耳を傾け、子どもとの間に「受容的・応答的人間関係」を形成することの大切さを社会全体が共有することこそすべての出発点だと考える。そのためには、何よりも、大人自身が社会のくびきから解放され、自由にならなければならず、また、子どもおよび子ども問題に関心を抱くすべての市民・NGOを担い手とする「草の根」民主主義によってしっかりとその基盤が支えられなければならない。

## 1-2 「第三回市民NGO報告書」の背景

### 1-2-1 日本の子どもの権利侵害の特殊性

“経済的に豊かな先進国”と言われているにもかかわらず、日本社会には、たくさんの人権侵害状況が現存している。次章の総論で述べるように、ジェンダーに基づく、あるいは障害児・外国人に対する差別、虐待の増加、少年司法における身柄拘禁の多用化や厳罰化、「子どもの貧困」といったような古典的な人権侵害ばかりでなく、いわゆる“経済的な先進国”であるがゆえに「一般の子どもの“子ども期”が潰され、子どもが成長発達できなくなっている」（子どもの尊厳、今を幸せに生きる権利および成長発達権の否定）という新たな人権侵害が広く、深く日本社会で進行している。日本社会は、目に見える古典的なものから、成長発達権の侵害といった新たなものまで、あたかも子どもの権利条約違反の博物館のような観を呈している。

新たな子どもの人権侵害の特徴は、日本の国家目標である「経済最優先主義」、特に「国際的な経済的・政治的競争力の回復」を達成するために導入された一連の「新自由主義的子ども施策」によってもたらされているという点にある。端的に言うと、子どもの権利条約の前文が条約のもっとも本質的なものとして要請している、①子どもの固有の尊厳、②待ち人ではなくて今を幸せに生きる権利、および③人格の完全なかつ調和のとれた発達のため、幸福、愛情および理解のある雰囲気（以下「受容的・応答的な人間関係」）の中で成長する権利が、新自由主義体制下の国策によって完全に奪われてしまっている。受容的・応答的な人間関係の中で豊かな子ども期を過ごすことに代えて、経済的格差による子どもの貧困の増大、競争主義に基づく早期選別、一日も早い自立要請、勝ち組に残るためのプレッシャー等の中で、日本の子どもたちは、人格形成に不可欠な「自己肯定感」や「共感能力」を培われないまま子ども期を過ごすことを強いられている。その結果、子どもの尊厳・幸せ・成長発達が著しく損なわれ、潰されている。古典的な権利侵害とともに、この点にこそ日本における子ども権利侵害のもっとも深刻な実態がある。

### 1-2-2 今、日本の子ども状況を踏まえて、子どもの権利条約のレーゾンデートルそのものが問われている

日本政府は、子どもの権利条約は発展途上国や戦時下にある国の子どものためのものであって、日本のような“豊かな先進国”には本来不要であると考えている。現に、日本政府は、目に見える古典的な子どもの権利侵害については部分的に懸念を示すものの、1998年および2004年の過去2回にわたる「勧告」の実践を完全に無視するばかりか、この5年間においても、子どもの権利条約と真っ向から対立する子ども施策をきわめて積極的に展開し続けている。先に叙述した子どもの尊厳や今を幸せに生き、成長発達する権利については、それらをそもそも権利として認識していない。日本の立法・行政レベルにおいては、「子どもの権利条約」はすでに“忘れ去られた条約”となっていると言っても過言ではない。

もし子どもの権利条約がこの深刻な日本の子ども状況を解決する原理と具体的な権利を

保障していないとするなら、それは絵に描いた餅でしかない。今、まさに子どもの権利条約のレーゾンデートルそのものが問われている。

### 1－2－3 日本の深刻な子ども期の破壊を回復するための新たな子どもの権利条約の解釈の提案

私達の後に提出する「代替報告書（最終版）」は、上述したような日本の子ども状況を踏まえ、それを子どもの権利条約に依拠して回復する道筋を、原理的かつ論理的に提起する野心的な代替報告書である。そして、本サマリーは、私達日本の市民NGOが4年にわたって集積した日本の子どもの権利侵害の実態の本質およびそれ克服するための論理を、より説得的に展開し、提示したものである。具体的な事例については、代替報告書の最終版を参照されたい。委員のかたがたにおかれましては、このサマリーを読まれ、ご理解いただきますようお願いする次第である。

## 第Ⅱ部 総論

### 2 政府の子ども施策と日本の子どもの発達のゆがみ

#### 2-1 日本における子ども期の崩壊をもたらしている新自由主義体制

先進国といわれている日本において、次世代を担う子どもたちの成長発達が重大な危機に瀕している。産業構造の変革に伴う時代の移行期にあって、日本政府は、日本の国際的な競争力を回復するための国民総動員体制を敷き、子ども施策を大転換した。

日本の子ども施策は、首相直属の下に設けられた、新自由主義経済体制を促進する財界代表（たとえば、トヨタやキャノンの社長等）を中心にそれを是とする御用学者・評論家のみから構成されるさまざまな諮問会議（教育改革国民会議や国家予算を策定する経済財政諮問会議等）がその目標・具体案・予算案を策定し、自民党をはじめとする与党絶対多数の国会がそれらにラバースタンプを押し、およそ子どもの権利条約の要請とはまったく乖離するものとなってしまった。子ども期の崩壊をもたらしている新自由主義的施策のいくつかを以下に見てみることにしよう。

##### 2-1-1 子育ての基本原則を定める教育基本法の改悪

政府は 2000 年に教育改革国民会議の答申を受け、2006 年には教育基本法を改悪した。一人ひとりの子どもの人間としての成長発達（条約 29 条 1 項の規定する「人間教育」）を目指すのではなく、わが国の経済的・政治的国際的競争力を強化するための「国策教育」を確立した。これは、「国際競争に打ち勝つ」として終身雇用制を見直し、労働力の再編と人件費の削減を図り、効率よく企業利益に奉仕する人材育成のための政策づくりを迫る財界の要請に応えたものである。

新自由主義体制下の子ども施策は、

- ① 競争と評価によって子どもを早期の段階で選別し、
- ② 少数の“勝ち組”の子は日本の将来を担うリーダーとして優遇し、
- ③ 大多数の“負け組”の子は、普通教育から放擲し、非正規雇用の単純労働者になる道を歩ませ、
- ④ 当然予想される“負け組”のフラストレーションや不平不満を抑え、勝者であるリーダーに分に応じて仕える精神を涵養するために、新しい愛国心（「公共につくす心」）や「規範意識の強化」を中心とする 20 項目の道徳を国定し、国民総掛かりで（大学・学校・保育所・幼稚園、企業や警察を含む地域、家庭など）、すべての子どもにそれらを内面化することを最も重要な教育目標とし、
- ⑤ 子どもも教師も、日常的に法律と規律と上意下達による命令や達成目標に縛られ、評価の対象となっている。これらに異を唱えたり、成果を出せない者は、「不適格教員」



あるいは「ダメな子」としてレッテルを貼られ、排除される。

### 2-1-2 貧困の増大と教育福祉予算の削減

経済的格差が拡大するにもかかわらず、さもなくとも貧弱な子どものための教育福祉予算は極限まで削減され、子どもを持つ家庭の貧困は増大する一方である。特に母子家庭の貧困率は、世界レベルから見ても最悪の状態になっている。経済的貧困のゆえに、保育を受けられず、進学をあきらめざる得ない子どもが出現している一方、豊かな子ども期の保障に不可欠な「幸福、愛情および理解のある雰囲気（「受容的・応答的な人間関係」）」を生活に追われる親との間で構築できなくなっている。他方で経済的に豊かな親は、わが子を“勝ち組”に入れるべく、幼少期から強いプレッシャーをかけ、激しい受験競争に駆り立てている。

### 2-1-3 新自由主義体制のための子育て政策の導入

児童福祉法を少しずつ「改正」し、自己決定と自己責任による「自立」を国民に押しつけつつ（「代替的家庭環境」「保育」参照）、保育予算を一般財源化して公立保育所の民営化・民営委託を推進し、企業参入のための規制緩和を実施した。国は、「子育て支援事業等の推進のための子ども・子育て応援プラン」を策定し、育児や保育メニューの充実を図っているとするが、それは労働力確保対策（①安上がりな女性労働力確保、②安上がりな保育の実現、③保育への企業参入促進）にしかっていない。一般的に言って、国はその責任において高い質を備えた子育ての施設・役務を確保することを放棄し、子育てを市場原理に委ねてしまった。（「保育」「学校」関連参照）。

### 2-1-4 社会総がかりでの人材教育

さらに国は、家庭の内側にも入り込み、企業が求める人材育成を手助けすることを行っている。前述した「教育改革国民会議」（2000）や「教育再生会議」（2007）の答申や教育基本法の“改悪”を受けて、日本の養育・教育は、学校のみならず、「家庭、地域住民、警察や企業を含むその他の関係者」との連携協力の下で行われることが新たに法定された。国が責任をもって、どの子どもにも平等に教育を保障するのではなく、家庭は、国策としての人材作りのために家庭教育と道徳教育を担わされ、もし失敗した場合には自己責任とみなされるに至った。地域住民は「あいさつ運動」や「心の根運動」を組織して「新しい公共」の確立に奔走し、企業は公教育や家庭教育の場を新しい市場として子育てや教育を商品化するとともに、学校の選別教育や道徳教育のカリキュラムを直接担うまでに至っている。政府は、企業を含む地域・家庭・学校を結ぶ事業として学校支援地域本部事業（2008 年）をスタートさせるなど、社会総がかりでの“人材教育”が本格化している。

### 2-1-5 「最後の手段」としての警察の介入や刑事施設収容の多用化

国策教育のラダーから振り落とされ、問題行動や非行に走る子どもに対応するために、①

学校へのゼロ・トレランスの導入や学校と警察と地域社会が連携して「規範意識の強化」キャンペーンを図る等、子どもに対する規律の強化が日常化しており、② これまでは児童福祉法の対象だった14歳未満の子どもに対しても、警察の調査や捜査権限を拡大したり、閉鎖施設である少年院への収容を認めたり、③ 少年法上の保護処分に代えて刑事処分の強化を図ったり、④ 逮捕等による身柄の拘禁を多用化している。子どもに対する監視と取り締まりの強化が日常的に広がっている。

## 2-2 日本における子ども期の崩壊もたらしめている古典的な権利侵害の放置・強化

日本社会の子どもたちは、上述したような新しい権利侵害のなかで「人格の完全なかつ調和のとれた」発達ができないのみならず、目に見える古典的な権利侵害にも遭遇している。典型的なものとしては、虐待（4-1-3 参照）、ジェンダーによる（6-3-12 ほか参照）、あるいは障害をもつ子（5 参照）や外国人の子に対する差別、少年司法の改悪による監視・取り締まり・厳罰化（8 参照）等を挙げることができる。これらについては、CRCは過去2回の勧告で厳しい勧告を日本政府に出しているが、日本政府は抜本的な改善をまったく図らないどころか、新自由主義体制の効率よい実現のために、放置・利用・強化さえしている。

例えば、新自由主義体制のもたらす社会的混乱に対応するために、子どもに対する規範意識や規律の強化という観点から、生命・身体に直接危害をもたらさない心理的虐待（不適切な養育）を“しつけ”や“親の愛情”として是認したり、非行少年に対する厳罰化・施設収容の多用化・警察権力の強化を一層強めている。また、安価な女性労働の確保や教育・福祉予算の削減のために、日本社会にこれまでも根強く存在している性役割分業や障がいをもつ子・外国人に対する差別、さらには経済的格差を強化している。

## 2-3 子ども期の崩壊の実態

このような中、日本の大多数の子どもは、誰からも「ありのままの自分」を認めてもらえずに孤独と絶望の中で呻吟し、自己への信頼や自己変革の希望を抱くことができなくなっている。親や先生の期待に応えられない「価値のない、情けない自分」と考えたり、あるいはそれらに「過剰適応」して息切れを起こしている。日本の子どものこのような状況は、国連児童基金（ユニセフ）によって行われた、経済協力開発機構（OECD）加盟国の15歳を対象とした「幸福度」に関する調査によっても明らかである。この調査によると、24カ国中、日本は「孤独だと感じる」率がトップであり、ほぼ3人にひとりが孤独を感じている。

この結果として多くの子どもが、見せかけだけでもひとりぼっちにならないよう、空気を読み、キャラをつくったり、あるいは“価値”のある人間だと思われるように演技する。自らの感情にふたをし、自分らしさを捨て、感覚を麻痺させて、ひたすら「周りの人々に望まれる人間であろう」と頑張る。しかし、それが子どもをさらに追い込む。自分をありのまま支えてくれる人がおらず、しかも自分を隠したまま他者とつながることなどできようはずもないから、支えられ感を失っている子どもの多くは、大勢の人に囲まれていても空虚だ。

慢性的いらいだちやストレスを溜め込むことになる。空虚感を抱えた子どもたちは、たとえば、アパシーやひきこもり・不登校、抑うつ状態になって自分の殻に閉じこもったり、“一瞬の高揚”をもたらしてくれる薬物や異性関係に、あるいは擬似的なつながりが得られる携帯電話に依存することになる。さらに、抑圧された感情や感覚は、摂食障害やリストカットや非行などという自傷他害の“症状”として表出し、ついには自殺や他者破壊する者も出て来る（健康、遊び、休息、6 参照）。

#### 2-4 「子ども期の喪失」現象の特徴

「あなたは、あなたのままで、生きていく価値があるんだよ」と その存在をまるごと抱えてくれ、安心と自信と自由を保障してくれる人間関係を保障されず（「受容的・応答的な人間関係の喪失」）、その結果、

- ①個としての人間の主体性を否定され（人間としての尊厳の喪失）、
- ②今の自分を豊かに生きられず（孤独）、
- ③自分らしくかつ他人や社会のためにも生きられるような人格へと成長発達する機会を奪われている（成長発達の機会の喪失）

要するに、日本の子どもたちは、財界の要請する「国力回復」のための総動員体制としての新自由主義経済体制の中に組み込まれ、日常生活のすみずみまで競争・評価・市場原理で支配されている。その結果、受容的・応答的な人間関係が奪われ、自己肯定感と共感能力を培われず、自らの尊厳や幸せを奪われ、成長発達できなくなっている。

### 3 子どもの人間としての尊厳と成長発達—分析の枠組み—

#### 3-1 子どもの尊厳、成長および発達を保障することこそ条約の本質

子どもの権利条約の制定目的および存在理由の中核は、子どもの固有の生命に対する権利を保障した上で（6 条参照）、次の4つ権利（利益）を保障することにある。

- (1) 子どもを固有の尊厳をもった一人の人間主体として認めること（前文）、
- (2) 子どもが今を幸せに生きること（前文は成長・福祉、6 条は生存と表現している）、
- (3) 子どもが「人格の完全なかつ調和のとれた」人へと発達すること（前文、6・29 条）。
- (4) これらを実現するためには、「幸福、愛情および理解のある環境」が保障されなければならないこと（前文、一般的注釈第7号29）。

このことは、条約の前文を読めば、一目瞭然である。条約は、子どもの尊厳と成長（生存）と発達を3つの実体的権利として認め、それらを実現するための手段として「幸福、愛情および理解のある環境」の保障を求めているのである。この4つの権利（利益）こそ子どもの権利条約のもっとも中核的な価値である。これらを“子どもの基本権（= Child's fundamental rights）”と呼ぶとすると、条約は、この“子どもの基本権”を中核とする法体系として理解されなければならない。条約の規定するその他のさまざまな権利（親の権利

を含む)、原理や原則(例えば「最善の利益」・「保護」)および国・おとなの責務等は、すべて“子どもの基本権”を具体的に保障するために制定されたものであり、それらはすべて“子どもの基本権”を実現するためのものとして解釈されなければならない。

### 3-2 子どもの尊厳と成長発達は、“受容的・応答的な人間関係”がなければ確保できない

子どもは、生まれた瞬間から、自らの尊厳、生存、成長、発達を確保するために必要な保護、いたわり、理解といった愛情を、本能的欲求として(非言語的なコミュニケーションを含む)求める能動的な存在である(一般的注釈第7号14、16参照)。子どもは欲求が満たされないと、人間の自然の反応として怒る。しかし、怒っても怒っても親は平然とそれをかなえてくれる。このような親(成長発達に関わる身近なおとな)に対する継続的な安心感を経験する過程を通して、子どもには、はじめて「ああ、よかった。自分は生きていいんだ」という自己肯定感と、「人は信頼できるもんだ」という他人に対する信頼と共感能力が生まれる。この自己肯定感こそが自分らしく生きていくために不可欠な心的エネルギー(自律性の基礎)となり、また信頼と共感能力は他人のことを考えるエネルギー(道徳の基礎)となるのである。子どもは、欲求や怒りを抑圧・抑制されるのではなく、それらが、自己肯定感および共感能力が出るまで「ありのままで受容され、応答される」ことによって、はじめて自律的・道徳的主体へ向けて成長発達することが可能になる。この成長発達論は、近年めざましい発展を遂げている脳生理学、トラウマの研究、およびそれらの知見とも合致している愛着心理学や発達教育学によって学問的にも承認されている。さらに、2005年の一般的注釈第7号によっても採用されている。

### 3-3 条約12条の意見表明権は、“受容的・応答的な人間関係”をつくる権利として解釈されなければならない

条約は、子どもの尊厳と成長と発達を保障するために存在する。そしてそれを実現する手段として「幸福、愛情および理解のある環境」の保障を求めている。上述の学問的に基礎付けられた成長発達論に重ね合わせたとき、「幸福、愛情および理解のある環境」の保障とは、まさに「受容的・応答的な人間関係」の保障だということになる。日本の子どもたちは、すでに述べたように、国力回復のための新自由主義体制の中で、それが奪われてしまっているという点に特色があった。

#### 3-3-1 「受容的・応答的な人間関係」をつくる権利を子どもに保障する理由

したがって、問題はただ一つ、子ども期の喪失をもたらしている「受容的・応答的な人間関係」をどのようにしたら回復できるかにある。本来、子どもにとって不可欠な「受容的・応答的な人間関係」は、おとなの理性と愛情によって保障されることが期待されている。しかし、現代の日本の大方のおとなたちは、経済発展を至上の価値とする社会文化構造の中にどっ

り浸され、理性と愛情に基づく「受容的・応答的な人間関係」を形成することができなくなっている。それどころか、社会文化構造の要請する画一的な価値を子どもにインプットすることこそ、子どもの最善の利益であると考え、「これがあなたのためよ！」と言いながら、実は子どもとの間に「管理的・支配的な人間関係」を形成さえするに至っている。中には、自分が子ども期にそれをもらえなかったために、子どもを過剰に保護したり、ネグレクトする親もいる。おとなの理性や愛情（その他、善意・恩恵・保護・指導等々）と言った大人側の論理は、「子ども期の喪失」を生みだし、それを強化する元凶ではあっても、それだけでは、それを回復する力とはなり得ない。ここに、子ども自身が、子どもの基本権である3つの実体的権利（尊厳を確保し、今を幸せに生き、かつ成長発達する権利）を自ら実現する力、すなわち「受容的・応答的な人間関係をつくる権利」を保有しなければならない理由がある。

### 3-3-2 これまでの条約12条の理解に対する疑問

子どもの権利条約は、そのための具体的な権利を、どのように保障しているのか。条約12条の意見表明権は、「子どもが自由に自己の意見を表明する権利を保障し、それに対しておとながその子どもの年齢及び成熟に応じて適切に考慮する義務」を規定している。これまでこの意見表明権は、子ども未熟論を克服して権利行使の主体性を保障するために、条約13条の表現の自由などとともに市民的自由の系譜に属すると理解されてきた。従って、子どもの表明した意見の内容それ自体を尊重すること（限りなく自己決定権に近づく）とか、子どもが社会に参加する権利を保障したものと理解されていた。しかし、これでは一定年齢以上の子どもを“小さなおとな”としてその権利行使の主体性を承認し得ても、それ以下の子どもは依然として“未熟な”客体でしかない。“小さなおとな”に対しても「自分で決めたのだから、自分で責任をとりなさい」という、早期の自立要請と過酷な自己責任が問われることになる。孤独と絶望の中で根無し草のように漂い、「自分は何の価値もない、情けない存在だ」と考えるに至っている現在の日本の子どもたちにとって、このような権利行使主体性を保障しても、何の力になり得ないことは明らかである。子どもにとって必要なことは、成長の場で出会う身近なおとなに、無条件でその存在そのものを肯定的・受容的に受け止めてもらうことである。それによって初めて子どもは生まれながらに備えている現実と交流し、現実を変えていく力を発揮することができ、権利行使の主体足りうるのである。

### 3-3-3 条約12条の新たな解釈の提案 —— 意見表明権は“受容的・応答的な人間関係をつくる権利”である

このような視点から、12条の意見表明権をもう一度見直してみると、「意見」とは、新生児でも表明できる本能的な愛着行動や非言語的な態度や感情や行動をも含むことがすでに承認されている（一般的注釈第7号14、16等）。そうであれば、「意見表明権」とは、子どもの「ねえ～、ねえ～、顔をこっちに向けてよ！」という本能的な愛着行動や欲求を出す力を権利として認め、それに対して身近なおとなが「な～に？ そうだったんだ！ 大変だったね！」

と応答しなければならない義務を規定したものだ」と解釈することが可能になる。しかも、子どもはいつでも自由に意見や欲求を表明する権利を有しているのであるから（条約 12 条の本文参照）、おとなは、子どもが次回からそれを表明できなくなるような対応をしてはならないのであって、その応答は常に“肯定的・受容的なもの”でなければならない。子どもは、未だ理性的な存在でなく、「自己決定や自己責任」主体へ向けて成長発達途上にある存在であるが、欲求を表明するという本能的な力を有し、それを自ら行使することはできる。12 条の意見表明権は、そのような力を子どもの基本権として社会的に承認し、それに対する受容的な応答義務を媒介として、子どもが身近なおとなとの間で日常的に“受容的・応答的な人間関係をつくる権利”を保障したのである。子どもは、この関係性を形成する権利を自ら行使することによって、①孤独と絶望に代えてその存在をありのままに抱えてもらい、自らの人間としての尊厳と主体性を確保し、②支配と服従と放任に代えて、将来の待ち人としてではなく今を幸せに生き、③自己肯定感と共感能力をもらって、自律的で道徳的な人間へと発達することができるのである。

### 3-3-4 条約のレーゾンデートルの再確認

かくして、意見表明権の本質は、子どもが欲求の表明という自ら有している本能的な力を用いて、成長発達の中で出会う身近なおとなとの間に人間関係をつくり、主体的に自らの成長発達に参加する子ども固有の権利だという点にある。自己決定権に基礎付けられた自由権を中心とする市民的権利の系譜とはまったく異なる生存権の系譜に属するものである。条約 12 条の意見表明権と 13 条以下の市民的権利とは截然と区別されなければならない。これまで主張されてきた「限りなく自己決定権に近づく」意見表明権や社会参加権は、むしろ 13 条の範疇に属する権利と言えよう。

総論の 2 で詳しく述べたように、国策として新自由主義体制を強力に促進する日本社会においては、子ども施策は競争と評価と市場原理に基づいて策定され、子どもにも自己責任にもとづく国家政策への同調が強く求められており、“受容的・応答的な人間関係”の大切さが承認されていない。今、日本の子どもに求められていることは、子ども自身が「幸福、愛情および理解のある環境」、すなわち「受容的・応答的な人間関係」を確保する権利を日常の場で自ら行使できるように、条約 12 条の意見表明権の本質を問い直し、それに従ってその解釈を見直すことである。そしてそうすることによって、はじめて、子どもの権利条約は、子どものみならず、すべての人間が人間としての尊厳を持って生きることを許さない日本の新自由主義体制の対抗軸として、その存在意義が再確認される。

### 3-4 日本における子どもの権利を検証する際の基本的な視点

“受容的・応答的な人間関係”は、通常、条約が「子どもの成長および福祉のための自然的な環境」としている家庭で保障される。しかし、それは、子どもの尊厳と成長発達を実現するために不可欠な絶対条件であり、したがって家庭のみならず、保育、学校、施設といっ

た子どもの成長発達にかかわるすべての場で保障されなければならない。“受容的・応答的な人間関係”の保障は「養育・教育」の原点なのである。しかし日本においては、家庭はもとより、保育、学校および施設などでも、このような人間関係が保障されていないか、あるいは近年の新自由主義に基づく政策によって、そのような人間関係が奪われようとしているのである。

- ① 国は、親が「その責任を十分に引き受けることができるよう必要な保護および援助」を与える責務（条約前文、18条ほか）を完全に放棄している。また、保育所や学校や施設などで、子どもに直に接しながら働いている教師、保育士、児童施設の指導員が、子どもを受容し子どもに応答するのに必要な条件を向上させる責任（3条）を放棄している。
- ② それどころか、国は、新自由主義体制の中で、親、教師、保育士、施設の指導員などが“受容的・応答的な人間関係”をつくる責任を果たせないような経済的・物理的条件を強化し、それを社会構造化している。
- ③ さらに、国は、“自己決定・自己責任”、“競争・評価・市場原理”、“早期の自立”、“公共に尽くすこと”といった新自由主義的価値観を、家庭、学校、保育園における養育・子育ての原理として広く国民に内面化することを国策としている。

## 第Ⅲ部 領域別分析

### 4 家庭と福祉

#### 4-1 家庭環境

日本は、今世紀に入ってから本格的な新自由主義的国家体制に突入し、子どもが成長発達するための拠点である家庭環境は一層悪化している。経済的に貧しい層においても豊かな層においても、「子どもの成長と福祉のための自然的な環境として、その人格の完全かつ調和のとれた発達のための愛情、幸福および理解のある環境（＝受容的・応答的な人間関係を形成する場）」（条約前文参照）とはほど遠いものになってしまっている。

しかし、このような家庭における受容的・応答的な人間関係の崩壊は、実は、新自由主義経済体制の導入によって、はじめて生じたものではない。それによって促進させられ、より悪化したものとなっているが、やはり国家経済の発展を最優先する戦後直後から続く社会文化構造の中で（終戦直後から 1990 年初頭にバブル経済がはじけるまでの経済体制。これをその後の「新自由主義経済体制」と区別するために、以後「高度成長経済体制」と呼ぶ）、広く深く行き渡っていたものである。例えば、すでに初回のCRCが「日本の教育制度は高度に競争的で、子どもの成長発達をゆがめている」と勧告しているように、高度に競争的な中央集権的教育制度の中で、あるいは“企業戦士として父親を企業に招集された”父親不在の家庭のために、さらには「経済的に豊かなら幸せなはずだ」といった現実主義的な価値観が家庭を支配していたために、日本の家庭では、すでに「子どもの成長発達にふさわしい受容的・応答的な人間関係」を形成することができなくなっていた。

以下には、日本の家庭がいかに子どもの成長発達の間として崩壊しているかを示す特徴的な実態や要因を、一応、①「高度成長経済体制」から継続的に存続しているものと、②近年の「新自由主義経済体制」が作り出しているものとに分けて、それぞれを説明することにする。①と②は相互に深く関連して、現在の日本の家庭環境を形成しているので、説明も両者を行ったり来たりすることをあらかじめお断りしておきたい。

##### 4-1-1 「高度成長経済体制」から継続する家庭の崩壊

戦後日本国民は、政財官の癒着の構造の下、国家経済最優先の枠組みの中に総動員させられ、企業戦士として、残業に耐え、単身赴任に愚痴をこぼさず、歯を食いしばって頑張ってきた。過労死する特攻隊員もいた。家庭も、当然、国家経済の発展のための総動員体制に組み込まれた。戦後日本の家庭では、条約の要請するような「愛情と幸福と理解ある環境（＝受容的・応答的な人間関係）の中での子育て」が図られてこなかった。

#### （1）国家や組織への服従の精神を涵養する家庭

国民は、経済発展という画一的な価値に帰依し、自らの欲求を殺し、国家や組織や財界の



権威や権力に従順に服従し、その程度に応じて、昇進やさまざま権益を分配してもらった。自らの意見を述べたり、異議を唱えようと、水くさいと評価され、窓際へと貼り付けられた。その結果、自分で考えることをせず、自分を捨てて、いかに理不尽・不合理であっても、所属する企業や組織の権益の保持・発展に身を尽くすような人間へと作り替えられていった。かくして、国民を総動員した戦後日本の経済発展という国家事業は、1990年代の初頭まで大成功をおさめた。

子どもは、経済発展を最優先する社会のリクルート要員として、中央集権的国家教育制度のもと、学習指導要領・校則・体罰・内申書・受験競争の維持・教師の管理の強化等を通して、知的レベルの高さと権威や権力に対する従順さの度合いに応じて、序列化され、選別された。高度成長経済体制にどっぷり浸かった親は、そうすることが「あなたのため」と考え、国家の価値観と体制に順応するように教育（管理・指導）した。その結果、子どもたちは、自分を放棄し、意見表明しない人間になり、そして周りの画一的な価値観によって自己を律することこそ日本社会の最高の価値であり、自己保全の一番の近道であると考えよう人間へと「育てあげられていった」。

今、子どもと向き合っている親は、戦後高度成長経済体制の中で大きくなり、その価値観を身につけた人たちである。彼らの特徴は、自分の考えや判断基準を持っておらず、体制（国家、所属する組織、体制の意思を伝達するメディア等）の価値観によって行動し、自ら進んであるいは渋々とも体制に迎合するという点にある。時代が代わって新自由主義体制になっても、幼少期から身につけたこの行動様式は変わらない。現在の社会文化構造に子どもをを適合させることこそ、「子どものためであり、愛情で」と考えて養育・教育する。例えば、子どもが“負け組”になっても、現在の体制の価値観である自己決定・自己責任の原則に則って、仕方がないとあきらめる。「高度成長経済体制」で培われた国家や組織への服従の精神を涵養する家庭（および学校）が新自由主義経済体制を支え、強化しているのである（4-1-3 参照）。

## （2）父親不在の家庭 —— 3重苦と孤独の中で子育てを強いられる母親

戦後日本の社会文化構造においては、父親は企業に徴兵された企業戦士だった。銃後を守る役割は、当然のこととして母親に委ねられた。戦前から続くこのような家庭像は、戦後の「高度成長経済体制」を経て、現代の新自由主義的経済体制の中に継続されている。それどころか、貧困と格差の中で生活のために働かざるを得なくなった母親は、育児・家事・労働という3重苦を強いられるだけでなく、自己責任が強調される中、相談相手がいない孤独の中で1人で子育てをしなければならない苦悩を背負われている。

ベネッセ教育センターの調査によると、子育て世代の男性のほとんどは深夜帰宅や休日出勤を余儀無くされた働き盛りで、日本のサラリーマンで家事をまったく分担していない男性は、なんと72.4%に達している。可能な限り共同分担する男性が27.3。男性の育児休業取得率は0.5%。2004年の政府調査によると、男性の育児と家事時間は1日平均48分（育

児時間は25分）に過ぎない。

この統計を見る限り、サラリーマン家庭では育児に父親の共同を求めることはほとんど不可能だ。基礎報告書の中には、「夫に悩みを話そうとしたら『母親になったんだから自分を犠牲にするのは当たり前。俺は仕事があるんだから育児はお前がちゃんとやってくれ』と言われた」という声や、「誰に相談することもできず、言葉をしゃべらない赤ちゃんと一日中にらめっこしていると『世界にふたりだけが取り残されているのでは？』と錯覚するほど孤独だ」といった報告が寄せられている。

育児・子育ては3重苦を抱えた上に親身になって相談相手になってくれる人もいない孤独の中でできるものではない。日本の平均的なサラリーマン家庭は、子どもの成長発達に不可欠な“受容的・応答的な人間関係”を形作っているとはとうてい言えない。

## （2）虐待をする親

親から受容的・応答的な人間関係を保障されず、国家経済発展という「公」に埋没させられ、成熟した独立の「個」を備えていない親は、子どもとの間にも人間関係を形成することができず、子どもを社会的・経済的価値観で支配してしまう。親としての権威を保つためには、最後の手段である暴力も辞さない。

日本社会は、過去2回の「子どもの権利委員会」からの勧告においても、家庭や学校や施設において支配している暴力を排除するように勧告を受けた。それにもかかわらず、2000年の児童虐待防止法制定後も虐待件数は増加の一途（4－4－1「代替的家庭環境」参照）。あらゆる統計を見ても主たる虐待者は実父母を中心とする保護者が9割以上を占める。事件として報道された中には、「パートナーを失いたくない」「自分の人生を楽しみたい」と自らの利益を最優先したり、パートナーへの憎しみのはけ口として子どもを犠牲にしてしまう親もいれば、望まない妊娠をした若い親が「妊娠なんて性病と同じ」「堕ろすお金を彼氏との旅行に使ってしまった」などの短絡的な理由で新生児を処分したり、ネグレクトすると親もいる。

それ以外にも統計には上らないが、“しつけ”や“愛情”という名のもとで行われる虐待も多く存在する。しかし、日本社会においては、次の裁判例からも明らかなように、子どもの感情を無視した不適切な養育は、大目に見られる傾向にある。たとえば05年に東京都寮管理人の両親を殺害し、ガス爆発事件を起こした少年（犯行当時中学2年生）への判決。殺害された父は、自分のすべき寮の仕事を少年にさせていたが、少年が反抗的な態度を取ると、「子どもが親の手伝いをするのは当たり前」と、少年の宝物だったゲーム機や携帯電話などを壊した。事件前日には勉強をめぐって口論となり、父は「お前とは頭の出来が違う」と少年の頭を激しく揺さぶった。母親は勉強や習い事をさせることには熱心だったが、少年の気持ちには無頓着で食事の支度もほとんどしなかった。しかし裁判官は「不適切な養育とは言えず、両親に募らせていた不満や恨みは極めて身勝手なもの」と懲役14年を言い渡し、「ご両親なりに愛情を持って育てていたと思います。あなたには、そのことに気づいて欲し

いと思います」と判示している（『朝日新聞』2006年12月2日）。

核家族化が進み、子育てを誰にも相談できない悩み、育児書のマニュアルや自分の思い通りに子どもが育ってくれないことへの焦り、対価をもらえない子育てへの喪失感、さらにはしつけ・愛情と言う名の虐待が増えていると推測できる。

#### 4-1-2 新自由主義経済体制が作り出している家庭の崩壊

ここでは、新自由主義経済体制が、受容的・応答的な人間関係を形成し、それを前提として成長発達のために必要な機会を保障すべき家庭の経済的・物理的条件を破壊している3つの特徴を説明することにしよう。

##### （1）貧困と格差の波に洗われる家庭

国は、財界と一体化して、日本経済の国際的な競争力を回復するために「労働力の再構成」を断行した。その結果、90年代後半から失業率と非正規雇用率が急増した。失業に伴う生活保護受給世帯は、行政がその給付を強く抑制しているにもかかわらず、この10年間で2倍に急増した。非正規雇用者の割合は34%に上り、子育て世代にあたる20～30代男性の割合はさらに増加し、24歳未満の若年労働者では48%前後で推移している。非正規雇用者の年収は正規雇用者と2.5倍の格差が発生している（『経済財政白書』2009年）。特に貧困と格差が決定的な打撃を与えているのは、母子家庭だ。その貧困率は57.3%に上り、年間就労収入（06年）が200万円未満の世帯が70.3%を占め、一般世帯の平均収入の4割に満たない。それにもかかわらず、政府は母子加算手当を削除してしまった。乳幼児を抱えている母親は、せっかく労働のチャンスにありつけても、保育所が足りないために、手間賃の安い「データ入力」や「文書入力」といった在宅就業者（厚生省の推計では123.5万人）とならざるを得ない場合も多い。また、低所得者層やシングルマザーの労働条件は、特に厳しく、土日や夜間の労働に従事したり、解雇を恐れて、賃金をもらえない自主的な残業をせざるを得ない場合も多い。

近年の新自由主義経済体制による貧困と格差の増大と社会福祉予算の削減は、親が子どもに寄り添う経済的・時間的余裕を奪うどころか、家庭そのものを破壊している。

##### （2）養育・教育費にあえぐ家庭

上述の底辺層に属さない家庭も、子どもの養育・教育費の捻出に苦しんでいる。大学を卒業するまでの基本的養育費と教育費合計は「並コース」でも子ども1人に2985万円、「最もかかるコース」だと6064万円と言われている。この間、国は、教育を学校が責任をもって提供するのではなくて、保護者が自己の責任において購買するものとし、受益者負担の原則を構築してきた。その結果、どのような学力を子どもが獲得できるかは、その子どもの意欲や能力によってではなく、親の経済力によって決定されるようになった。より高い学力を購入するために、毎年過去の最高額を更新している学習塾等の高額な補助学習費や私学の学

費を支払わなければならない。私立高校・大学においては、学費を捻出できないために、進学をあきらめたり、中途退学する子どもも多い。小さい子どもがいる家庭では、どんどん高くなる学費への不安があり、大学生を抱える家庭では預貯金や退職金を切り崩すだけでは足りず、借金で学費を工面している実態もある。膨大にふくれあがった教育費は、高等教育を購買できない底辺層を固定化させるばかりか、学費捻出のためにすべてを犠牲にする親への罪障感から、強いプレッシャーを覚えたり、学業ではなくてアルバイト三昧に陥っている学生も日常化している。

#### 4-1-3 家庭に浸透する新自由主義的価値観

前述したように（4-1-1（1）参照）、多くの日本国民は、新自由主義経済の国家総動員体制にすなおに服従しており、受容的・応答的な人間関係のある家庭の形成とは、正反対の方向を向いている。

##### （1）“勝ち組”に入るようプレッシャーをかける家庭

底辺層の家庭が、すでに述べたように、貧困と格差によって子どもの成長発達にふさわしい豊かな家庭を築けないのに対して、経済的に豊かな層も家庭において“受容的・応答的な人間関係”を築くことができない。すでに述べたように、日本社会は、戦後ずっと「経済発展」という価値を信仰してきた。今の子育て世代の多くは、「経済的に豊になることこそが幸せ」と教えられて生きてきた。こうした親たちは、「子どもを幸せにするためには、なんとしても“勝ち組”に入れなければならない」と考える。そうすることが子どもに対する“愛情”であり、いかに高い養育を購買し、それに子どもを適合させることができるかは親の養育責任と考えて、子どもにプレッシャーを与える。子どもの思いや願いに応え、「受容的・応答的な人間関係を保障する」という発想は持ち得ない。

新自由主義的子どもの施策の最終目標がエリートと非エリートの早期選別にあるので、親は早期教育にも熱心だ。「なるべく早く、たくさんの知識や技術を身につけさせることが子育て」と信じ、今日は英語、明日はピアノ、あさっては幼稚園受験のための塾と、子どもの意思とは関係なく、子どもを引っ張り回す。こうした生活では、子どもが自ら何かに働きかける好奇心は育たず、のんびりと休むこともできず、同じ年頃の友達との遊びを積み重ねながら対人関係を学ぶこともできない。子どもが学ぶのは「成果を上げる人間でなければ価値が無い」ということだけ。子どもは、安心感も自己肯定感も共感能力も持てないまま、自らの感情を封じ、ひたすら親の期待に応えることを自らに課していく。

##### （2）国策としての情操教育を担わせられる家庭

教育基本法の“改悪”によって、家庭や地域は、子どもに「豊かな情操と道徳心」をはじめ、公共心、規範意識もった規律ある態度、国を愛する態度等を養う責務を負わされた。これは、子どもが新自由主義経済体制の下で“負け組”に入っても、それは自己責任なのだか

ら、不平や不満を言わずに、子どもが規律を守って社会に順応するような子育てを家庭や地域に求めたものである。

埼玉県では小学校とPTAが一緒になって、これを先取りする形で、2005年から、「教育における三つの達成目標・規律ある態度」を定め、たとえば、家の中に上がるときに「靴のかかとをそろえることができる」、「礼儀正しく人と接することができる」あるいは「人の話をしっかり聞くことができる」といった12の徳目を、家族全員で達成できるように数値目標を定めて努力することを求めたり、その達成度を学校がチェックして各家庭に返したりしている。やはり教育基本法の“改悪”を先取りして、都道府県や市町村は、地域ぐるみで「あいさつ運動」や「心の根運動」を展開している。

子どもは、受容的・応答的な人間関係の中で愛されてはじめて共感能力を培うことができるのであり、家庭への上からの一方的、画一的な情操教育は、子どもの成長発達に有害であることは、自明のことである。しかるに、最大手の教材出版社であるベネッセの調査によると、就学前の子どもに対する家庭教育の中でこの5年間でもっとも重視されるようになったのは、「早寝早起き」「ゲーム時間の限定」「1人でできることは1人でやらせる」といったしつけ教育とカタカナや算数の学習であるとの結果が出ており、家庭の中に新自由主義的価値観が広く浸透していることが分かる。

### （3）情緒的なものや、対価のないものには価値を見いだせない親

新自由主義経済体制における究極の価値は“マネー”そのものであり、「お金さえあれば、幸せも愛情もすべて手に入れることができる」という価値観から成り立っている。この価値観の下では、「対価を得られない仕事」や「愛情、幸福、理解」といった情緒的なものは価値とみなされない。この延長線上に、「子どもをかわいいと思えない親」や「成果を上げない子どもに対して自分の気分次第で子どもに当たり散らす親」といった虐待に通じる親が出てくる。残念ながら、現在の日本には、豊かな人間関係のなかに価値を見いだせない親が増えている。実は、現在の子ども施策の原点となった教育改革国民会議の報告書の総論にも、「誰があなた達に、炊き立てのご飯を食べられるようにしてくれたか。誰があなた達に冷えたビールを飲める体制を作ってくれたか。そして何よりも、誰が安らかな眠りや、週末の旅行を可能なものにしてくれたか。私たちは誰もが、そのことに感謝を忘れないことだ」として物質的な豊かさこそ価値であることがうたわれている。

基礎報告書には、例えば、「子どもの思いや願いには無頓着で、保育は月15万円もする民間保育所に任せっぱなし。預け先から携帯電話にメールで送られてくる写真や情報で子どもの状態を確認することで子育てしているつもりになっている親もいる。また、子どもに顔を向ける代わりにテレビや高価なゲーム機を与え、子どもと過ごす時間の代わりに物やサービスを次々と購入したりしている」といった保育さんの報告が寄せられている。

さらに、家出をしたA子さんの次のような事例も報告されている。A子さんは、家柄も良く、一見“理想の家族”で育ちながら、15歳で「この家にいたら死んでしまう」と知人宅へ

逃げ込んだ。A子さんの父親は企業戦士で不在がち。ボランティア活動にもいそしむ人望の厚い教師の母親は、A子さんが自分の意見を言ったり、母親が望むよりもテストの点が低かったりするなど、気に入らないことがあると極度に不機嫌になった。A子さんは、母親が乱暴に食器を置いたり、自分を無視したりする様子から、母親の本音を推測し、母親の評価がもらえるように振る舞った。勉強や家事を頑張り、中学受験も自ら言い出して塾に通ったが、希望の中学に受かった頃から常に「嫌われたくない」「認められたい」という思いが浮かび、自分が感じていることさえも分からなくなり、学校に行けなくなった。拒食症も発症した。A子さんは「暴力はなかったが、ずっと『自分は受け入れられていない』と感じながら生きてきた。親から温もりとか、安心感を受け取ったことがない。家でもいつも自分をつくっていた」と話している。

#### （４）商品化される子育て

仕事で忙しい親の下に、出産前からさまざまな育児・教育産業のDMが届く。核家族が3434万世帯（2005年）まで増加し、全世帯の57.9%を占める今、身近に子育ての先輩がいない親、どうにか子どもを“勝ち組”にしたい親は、わらをもすがる思いで教育産業にすがる。書店には胎教から始まる育児書から受験で“勝ち組”になるための教育雑誌が並び、売れ行きも好調。小学校・中学校受験をする家庭も急増し、お受験のための学習塾も増加の一途だ。

全国一斉学力テスト（小学生版）の委託企業でもある大手出版社は、妊娠・出産・育児からはじまって年齢別にさまざまな通信教材を用意している。その中の1歳～6歳児向けのDVD『こどもちゃれんじ』に出て来るキャラクター“しまじろう”は子どもに大人気で、保育士さんたちは「かなりの家庭がしまじろうに子守をさせている」と声をそろえる。

家庭の特質である親子の受容的・応答的な人間関係に代えて、国家と癒着した出版社のDVDが子育てをしている中に、日本における家庭の本質が透けて見える。

#### 4-2 子育て支援

##### 4-2-1 子育て支援の動向

日本では1989年、合計特殊出生率が1.59（2008年現在：1.37）に低下し、少子化への取り組みが始まった。1994年には「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」が施行され、保育所を拠点とした子育て支援策が始まった。2003年には、乳幼児と親への在宅育児支援の不足から「児童福祉法」が改正され、『子育て支援』事業が法定化された。その後、2003年「少子化社会対策基本法」、2005年「子ども・子育てプラン」、2007年には「子どもと家族を応援する日本重点戦略」などを相次いで成立させた。

現在日本では、社会保障による子育て支援（妊娠中の検診、出産一時金、不妊治療など）、地域（保育所・地域センターなど）、官民連携（子育て広場・相談活動など）、NPO（子育て広場・相談活動など）、世代間（子育て広場など）、企業（育児休業・仕事と家庭の両立支援

等)などの多様な子育て支援の形態がある。しかし、条約に添っての施策とはなっていない。

#### 4-2-2 子育て支援の実態

新生児・乳幼児期の子育て支援として、国は、母子保健への公的助成の拡大、産科医などの確保、小児医療システムの充実を掲げた。従来日本では、妊娠中の検診(妊産婦検診)の無料は2回であったが、2009年始めて14回になった。しかし、すでに産婦人科医師・小児科医師が、医療現場から撤退、絶対数が不足している現状がある。妊産婦や子育て世代の働き方についても踏み込んだ施策を提示しているが、制度の利用実態は低い。

さらに、子育てへの弊害となっている長時間勤務の見直しが必要である。国は、働く親に十分な子育てを条件の第一とした労働条件を保障しなければならない。

子育て支援は、乳児を育てる親の子育ての負担感や不安感を解放させるねらいがある。しかし、保健所や官民連携は、子育て広場や相談活動などを通じて、親に子育ての義務を強要している場合が多い。それが親を混乱におとし入れている。

また、地域には、先進国に見られる「子育て情報センター(リソースセンター)」は整備されていない。支援センターに資料がまったく準備されていないか、本棚の一部に置かれている程度である。日本は、子育て支援における情報の共有化や資源化の手立てを、親の不安を取り除く役割や保障として考えていない。

#### 4-3 保育

##### 4-2-1 保育ニーズに対応できない日本政府の保育施策

その親が昼間に働いている子どもの保育ニーズは、女性の社会進出の増加に伴ってこの20年間にわたって増加してきた。そして特に近年においては、貧困の広がりのもとで、共働きが子育て家族の基本条件となり、子育て家族の保育所ニーズがさらに拡大している。とくにひとり親家庭では保育所を利用することは“自立生活”には不可欠の条件となっている。核家族化が進行している大都市部では保育園に預けられなければひとり親は働くことを断念しなくてはならないからである。

全国保育団体連絡会が2009年3月に実施した電話相談に寄せられた次のような声は実情をよく物語っている。「認可保育所に入れないので五歳の長女が1歳の子の面倒を見ている。ご飯を作ってビデオやテレビ、好きなものを用意して7時半に家を出て、夕方6時頃帰宅する。(認可保育所以外で)延長保育をしている幼稚園や託児所はあるが、保育料が高くて預けられない。夫は仕事の都合で別居。やっとみつけた仕事なのでやめたくない。」

日本政府の保育政策の第1の問題点は、増加する保育ニーズに対応できるだけの保育所を提供するための措置をとってこなかったことにある。

保育を必要としている家族が急増しているのに、入所できる保育所がないという問題は大きな社会問題となってきた。認可保育所への入所を地方自治体に申し込み、その要件を満たしているにもかかわらず、認可保育所にも自治体が補助を支出している無認可保育園に

も入所できなかった子どもの数－待機児童数－は、1995 年時点で 28,481 人、その後も増加し、2008 年 10 月には 40,184 人に達している。この問題は、大都市部だけではなく、地方でも深刻となっている。

そして、2009 年 4 月発表の厚生労働省の調査「新待機児童ゼロ作戦に基づくニーズ調査＜調査結果＞」では、認可保育所を利用していないが、受け入れ先があれば認可保育所に預けたいと考えている親の要求－潜在的ニーズ－を満たすには約 85 万人分（0～2 歳では約 59 万人）の認可保育所を新たに整備する必要があることが明らかになっている。先の待機児童数は、保育ニーズ全体の氷山の一角にすぎないのである。

こうした事態に対応するために、政府は、2002 年～04 年度に「待機児童ゼロ作戦」を実施し、3 年間で約 15 万人の保育所受け入れ児童の増加を行った。しかし、その後も待機児童が多数存在することはすでに述べたとおりであり<sup>1</sup>、その解決にはほど遠い状態にある。解決の見通しが立たない最大の原因は、女性労働力率の顕著な上昇に対応するためには、保育所の抜本的な新增設計画が必要であるにもかかわらず、政府は、保育所への公費の投入を減らすことを優先課題としてきたためにきわめて消極的な対応に終始してきたことにある。前述の「待機児童ゼロ作戦」は、児童の受け入れ枠の拡大は、既存保育所の定員を超過した受け入れと、認可保育所以外の保育施設の活用によるべきであると支持するものであった。そうした政府の姿勢は、保育所設置の法的な義務が課せられている地方自治体のその義務の不履行をうながした。

#### 4-3-2 親のワーク・ライフ・バランスの崩れ

第2の問題は、親のワーク・ライフ・バランスを考慮していないという労働政策の欠陥を反映し、子どもの保育時間が長時間にわたってしまっているということである。図2は保育所開所時間の推移をまとめたものである。2007年には11時間以上保育している園が67.8%になっている。これは、長時間労働を労働者に強いる産業界の要請を、親たちのワーク・ライフ・バランスへの要求に優先させた結果生まれたものである。

長時間保育が子どもにもたらしている問題点は私立保育園に努める保育士の次のような声に良く示されている。「保育園の開所時間を延長する保育園が増え、長時間保育を利用する0,1歳児が多くなりました。全体でも保育の長時間化が加速し両親と離れて生活する時間が長くなりました。夜7時～8時以降帰宅する子どもが増え、夜型の生活や生活リズムが乱れている子が多く見られます。『睡眠不足や疲れやすい子が多く午前中覇気がなく充実しすぎていない』『話を聞けない』『落ち着きのない子、集中力が持続しない子が増えている』『すぐにあきらめてしまう子』や『実体験に乏しく人や生き物の命に対して鈍感』『年々子

---

<sup>1</sup> 政府は、待機児童問題の深刻さを数字上緩和するためであろうと思われるが、その定義を変更した。従来の定義は認可保育所への入所を必要とする児童で入所できない者であったが、2001年からは「従来の定義に該当する児童から、認可保育所以外への保育施設を利用している児童を除いた数」となった。



どもが実年齢より幼くなっているように感じる』との声も保育士からよく聞きます。」

また、同じ保育士は、保育士と仕事に疲れ果てた親とが協力することが困難になっていることが子どもの成長発達に対してもたらしている問題を次のように述べている。「非正規雇用、勤務の長時間化、不規則化、派遣切り、ワーキングプアなど働いても楽にならない、余裕がない状況があります。子を持つ親となれば事態はもっと深刻です。当然親自身も余裕がなくなって子どもと向き合いたい、話を聞いてあげたい気持ちはあるものの時間的、精神的にゆとりがなく、つい子どもに当たり、大人中心に生活をせざるを得ません。保育士がコミュニケーションをとろうと思っても自分の子育てを責められると思ってしまう

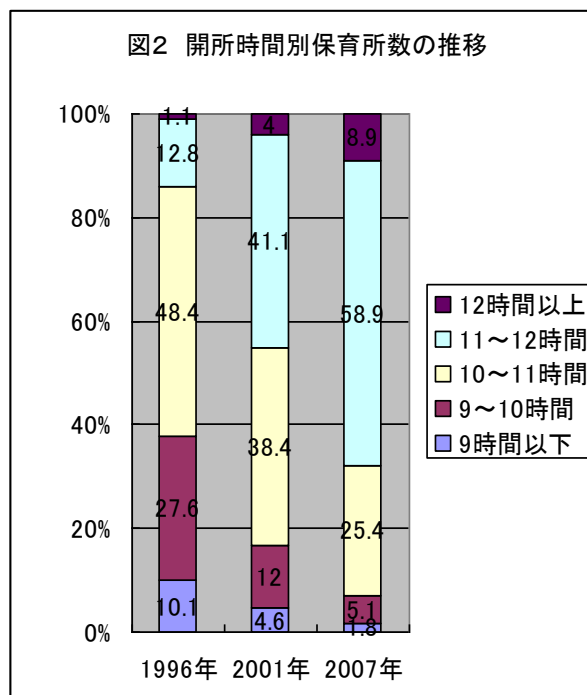
のかなかなか心を開いてくれません。私たち保育士も余裕がないのでしばしばトラブルに発展することもあり、子どもを保育することよりも親の対応に神経をすり減らしている状況があります。なんでも苦情を言うてくる親、常識やモラルに欠ける親、子どもを自分で見たくない親、子どもが病気になっても仕事を優先にする親などを困った親の姿と捉えてしまい、背景にある社会の厳しさを見過ごしてしまいがちです。本来手を取り合って、子どもの育ちをサポートすべき親と保育士の関係が、敵対関係になりつつあるという現実、子どもにとって大変深刻な状況です。」

子どもの健やかな育ちを促すためには、親が長時間働けるよう保育園を整備するのではなく、親が子どもと向き合い成長を楽しみに育ち合えるゆとりを作り出せる施策、すなわち、親の労働時間を短縮し、親たちのワーク・ライフ・バランスを改善させる施策への転換が早急に実現されるべきである。

#### 4-3-3 ナショナル・ミニマムの低い水準

第3の問題は、日本の幼稚園・保育所の施設・設備に係る政府レベルの最低基準は低く抑えられてきた経緯があり、国際的な水準に比べて、重要な点で大きく立ち遅れていることである。

現在保育園の最低基準は厚生労働省令で定められている。施設面積や職員配置などを定めたもので制定されたのは1948年である。当時は日本全体が貧しくぎりぎりの基準しか定められなかった。しかし、60年たった現在でも4、5歳児の最低基準は当時のままとっている。子どもと保育者の比率（ratio）は、保育所の場合3歳児20：1、4・5歳30：1であ



るが、これが幼稚園の場合は、3歳以上全ての年齢で35:1となっている。また保育所の場合、一部屋で生活する子どもの数（クラス規模）に関する規定が欠如しているため、1歳児を含めた子どもたちが、20人以上一つの部屋でひしめき合いながら保育を受けている現実も生み出されている。さらに保育所の場合、園庭が必置要件となっていないことや<sup>2</sup>、遊び・食事・睡眠など、機能に応じた生活・活動スペースの確保が明記されていないため、極めて狭小な条件の下、保育を受けなければならない状況が広がっている。しかも一括的に規定された保育室の必要面積も3歳以上児一人当たり1.98㎡と、劣悪な環境条件が放置されたままである。

こうした現状にもかかわらず、日本政府は最低基準改善の必要性を認めようとしない。そればかりか、面積基準の緩和・撤廃や、保育士資格の規制緩和をさらに進める方向の答申が、いくつかの政府の公式な委員会から提言されている現実もある。

#### 4-3-4 保育者の権利・待遇の低さ

第4の問題は、幼稚園・保育所における子どもの権利を保障する保育者の権利・待遇が、極めて劣悪なまま放置されている現実である。

中でも問題なのが、幼稚園・保育所において、有期雇用の臨時アルバイト、短時間勤務、派遣契約といった非正規雇用の教員・保育士が増加している点である。特に深刻なのが保育所であり、公立保育所において通常業務を行う保育士の内、42.5%が非正規雇用になっているという調査結果も報告されている（日本自治体労働組合総連合「保育行政に関する市町村

---

<sup>2</sup> 東京都社会福祉協議会によるアンケートを分析した保育士は次のように述べている。『園庭がない』あるいは『園庭が狭い』と答えている東京（都市部）の保育園は全体の65%でした。回答のあったすべての園で『散歩をしている』と答えています。『散歩』本来の意味は『特別な意味を持たず、気の向くままに歩くこと』です。しかし東京の保育園では子どもが集団で近くの公園まで行き、その公園で戸外活動（遊び、運動など）をして帰ってくることを『散歩』と表現しています。広い敷地が確保されているヨーロッパではこの活動は見られないのではないのでしょうか。『散歩』は東京（または都市部）の保育園特有の活動で子どもの成長発達には欠かせないものです。なぜ、『散歩』に行くのでしょうか。それは保育園内に子どもが十分に活動するためのスペースが少ないこと（庭が狭い、またはない、食べる、寝る、遊ぶが同じ部屋など）が最大の理由です。子どもが十分に体を動かすために必要なスペースを確保し、条約第6条（生命への権利、生存、発達の確保）を保障するために私たちは園外にその場を求めなくてはなりません。しかし4、5歳児の最低基準は子ども30人に対して保育士1人の配置です。東京の交通事情、近年の子どもをターゲットにした犯罪の増加等の治安悪化などを考えると、保育士1人で30人を連れて園外に出かけることは不可能です。しかし『散歩』を安全に行うための公的な援助（安全を確保するための人員増加、保育環境改善のための補助金）はありませんし、前述の通り東京都は補助金を削減しています。保育園一人当たりの面積等の設備基準は1948年以来一度も改正されていません。日本では3歳以上児一人当たりの面積は1.98㎡で諸外国と比較しても（フランス・パリ5.5㎡、アメリカ・ニューヨーク3.25㎡[全国社会福祉協議会調査]）大変低い水準だということがわかります。子どもの権利を保障するために必要不可欠な「散歩」に対して、理解し、子どもの命や安全を守るために保育士を増やすべきだと思います。

アンケート調査報告書」2009. 6)。また私立保育園においても3割から5割が非正規保育士であると報告されている。

そして、私立保育園を対象とする調査によれば、私立保育園に努める保育士の平均給与は年間292万円となっている。これは、全産業の7割程度となっているばかりか、幼稚園教諭の年間給与363万円（厚生労働省「平成19年賃金構造基本統計調査」）と比較しても相当に低い。仕事の過酷さもさることながら、子ども一人ひとりの心身の発達段階に即して適切な働きかけや援助が不可欠であること、命にかかわる仕事で専門性が求められる「保育の仕事の質」を考えれば、大変低い水準となっている。また、非常勤保育士の週当たりの勤務時間は平均で30時間を超え、実態は常勤の保育士と変わらない恒常的な業務を担っているにもかかわらず、賃金の面では常勤の保育士では250万円未満が11.2%しかいないのに、非常勤の保育士では80%の人が100万から250万円の範囲に入っている（保育士会アンケート調査報告書『子どもの笑顔にあえるから』）。しかも、非正規保育士における女性比率は98%となっている<sup>3</sup>。

保育所においては、保育士の研修権が十分に補償されていない問題が、保育者の質を向上させ、質の高い保育実践を保障する上で障害となっている。時間差勤務で子どもの世話に明け暮れる保育士には、特に園内研修の権利が保障されておらず、子どもから離れて子どもと保育について議論する時間すら確保できない現実がある。子どもを育てる専門家にふさわしい研修権を保障することが、質の高い保育実践を受ける権利を乳幼児に保障する最低条件である。

#### 4-3-5 認定こども園制度の問題点

2006年、政府は、幼稚園・保育所に次ぐ第三の就学前の乳幼児の制度として「認定こども園」を法制化した。また従来の幼稚園・保育所の最低基準の低い方をクリアすれば、幼稚園の教育機能と保育所のケア機能を併せ持つ施設を認めるとしたもののだが、独自の財政支

---

<sup>3</sup> 東京の私立保育園の保育士の次のような声は、保育士の置かれている現状を感得させてくれる。「保育時間の延長、一時保育の実施、ボランティア、小中高生の職業体験の受け入れ、高齢者との交流、子育て相談、小学校との連携等従来の保育以外の仕事が増えました。それでも常勤保育士の数を増やせるほど補助金が増えるわけではないので、今いる保育士で補ったり、正規の採用を抑制し、非常勤、短時間、派遣保育士に置き換えました。その結果、常勤保育士の仕事量、責任はともに増大しながらも補助金カットの影響で給与体系の見直し、ベテラン保育士をはじめとする職員の賃金カットが行われました。…保育の長時間化で時差出勤が多くなり、保育士間のコミュニケーションがとりにくくなりました。仕事量が増えたのに給料が上がらない、または下がる、努力しても低賃金ならそんなにがんばっても無意味だと惰性で仕事をする保育士とこんな時代だからこそ子どもや親のために私たちがやらなくてはと気力を振り絞り働く保育士との間で不協和音が起こっています。それに加えて正規、非正規の賃金格差への不満、もっと保育士としての自分を磨きたいのに日々の生活で疲れきってしまう保育士、親からの苦情対応に神経を尖らせる園長。事務量の多さに頭を悩ませる保育士。保育士や保育園全体が疲れきっています。これでは子どもと豊かな関係性を築き、成長発達を保障することができません。」

援もないために 300 園余しか設置が進まず、政府の見込みを大きく下回っている。政府は、財政難に直面する地方自治体からの保育施設の効率的運営の要求への対処という政治的な視点しかなく、関係団体からの意見聴取や合意形成の努力をしなかった。この施設における「午前中のサービスは教育であり、午後のサービスはケアである」と政府は説明しているが、そこには、教育とケアを分離することができないという認識がまったく欠落している。

#### 4-3-6 新保育所指針の問題点

2004 年保育士は国家資格となった。また 2008 年 3 月保育所保育指針が改定された。今回の改訂で厚生労働大臣による告示となり遵守すべき法令として示された。告示化により保育における規範性が明確化し、新たに保護者に対する支援、保育者の資質向上という項目が設けられた。また小学校との連携で「保育要録」の提出も義務付けられた。地域との交流と説明責任、食育の推進も盛り込まれている。保育は養護と教育を一体的に行うとし、保育内容自体は改定前とほぼ変わらないが、時代の変化で保育園が子どもの保護者や地域社会から期待される役割が深化、拡大する中で、その社会的責任が重くなっている。

保育所保育指針の総則、2・保育所の役割（1）保育所の目的では、「入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進する」と述べられている。これは保育指針の根幹を成す理念であり、子どもの最善の利益を守り、子どもたちを心身ともに健やかに育てる責任があることを明らかにしている。また、保育所の社会的責任の中では（1）子どもの人権の尊重①「保育所は、子どもの人権に十分配慮するとともに、子ども一人一人の人格を尊重して保育を行わなければならない」、と述べられ、「保育士等は、保育という営みが、子どもの人権を守るために、法的制度的に裏付けられていることを認識し、「憲法」「児童福祉法」「児童憲章」「児童の権利に関する条約」などにおける人権等について理解することが必要だと」書かれている。

2009 年 4 月改定保育所保育指針は 1 年間の周知期間を経て施行された。現場からは「今までも多かったのに事務量が増えて大変」「保育指針の言わんとしている事はよく理解できるし理想だけれど現場の実態からかけ離れている」「責任ばかり背負わされて処遇はまったく改善されない」「質の向上が義務付けられってその時間が確保できるほど保育士がいない」などの声が聞かれ、保育士の処遇の改善なしには保育指針に沿った保育は実現できないと考えられる。

#### 4-3-7 保育民営化政策による保育の質およびナショナル・ミニマムの低下

第 5 に、中央政府および地方政府主導で「保育の民営化」政策が推し進められていることである。保育民営化政策は、①公立保育所の新設を抑えること、②それまで地方政府と社会福祉法人に限定されていた認可保育所の設置者に株式会社・有限会社等を加えること<sup>4</sup>、③

<sup>4</sup> 認可保育所では、公立保育園の数は 2000 年に 12,707 園であったのが 2007 年には 11,240 園に減少しながら、他方で、私立保育園は 2000 年に 9,492 園だったのが、11,598 園に増

施設・設備基準を緩和すること、④定員超過を容認（推進）すること、⑤公立保育所の運営を社会福祉法人および営利企業に民間委託すること、などから構成されている。これは、急増する保育ニーズに、公立保育所の増設によって対応するのではなく、ナショナル・ミニマムの水準を押さえ、保育士の待遇を低くすることにより可能な限り安上がりに対応しようとするものである。

地方政府は、政府の設定した低いナショナル・ミニマムよりも高い水準の基準を設定し、それに基づいて公立保育園を設置運営してきたので、保育園施設・設備基準の向上に大きな貢献をしてきた。また、保育士も公立保育園に公務員として雇用され、その給与水準も私立保育園に比べて高かったので、保育士の地位をその職責に見合うものへと向上させてきた。しかし、公立保育園の増設抑制およびその民間委託、ならびに、社会福祉法人および営利企業による設置・運営の促進により、低いナショナル・ミニマムへと基準が後退し、さらには、保育士の地位を引き下げることとなっている。

先の日本自治体労働組合総連合の調査によると、営利企業が設置・運営する保育所においては、園長も含めてほぼ 100%が非正規保育士の保育所・施設さえもが出現している。営利企業で働く非正規保育士の多くが、正規保育士と同一の業務を担わされているにもかかわらず、賃金には経験年数や専門性が反映されず、最低賃金すれすれで働いている。派遣労働や期限付きの労働契約で働く保育者も多い。保育者の労働環境の質の悪化、離職率の上昇、「子どもとの継続性・安定性の欠如」など、保育の質の低下が広がっている。

また、公立保育園が営利企業や社会福祉法人に委託されるケースでは、①正規労働の保育者のすべて、また場合によっては、非正規労働も含めてすべての保育者が入れ替わることで、保育の継続性が断たれ、子どもが極めて大きな心理的負担を与える場合があり、また、②それまでの保育士の待遇を維持できないという問題が生まれている。

#### 4-4 学童保育

##### 4-4-1 学童保育の保障は、子どもの権利条約第 18 条に明記

学童保育は、共働き・一人親家庭等小学生が放課後・学校休業日に生活の場として保育される施設・事業である。働く親を持つ子どもたちにとって、家庭に代わる毎日の生活の場が必要である。開設日数は平均して年間 278 日、約 1650 時間という長い時間を学童保育という生活の場で過ごしている。働く親のほとんどが子どもを「おかえり」と迎えてあげられないというしろめたさや不安、さびしさを抱えながら、仕事を続けている。子どもの権利条約第 18 条の「働く親を持つ子どもが受ける保育サービスの権利確保の措置」は、乳幼児だけでなく、小学生についても同じ措置が必要である。

日本国政府は報告書で、「小学校低学年児童を対象とする放課後児童健全育成事業の拡充を進めている」。「多様な保育サービスの充実や放課後児童クラブの推進など、児童と家庭関

---

加している。また、地方政府が独自に認定して、新しく設置された保育園の圧倒的に多くは株式会社によって運営されている。

連に重点的な予算配分を行っている」などと記述している。しかし、現在進める政府の学童保育（放課後児童健全育成事業）に対する制度および予算措置は、大変貧しいものとなっている。一日も早く、公的責任、最低基準、財政措置を法的にも明確にして、学童保育制度を確立し、抜本的な拡充を早急に図ることが日本政府には求められている。

#### 4-4-2 まだまだ足りない学童保育

学童保育は、量的にも質的にも大変貧困である。2009年5月1日現在、学童保育数は1万8475か所（前年比980か所増）、入所児童数80万1390人となっている。未だ3割以上の小学校区にはなく、保育所を卒所した子どもの4割、働く母親を持つ小学校低学年の6割が働いているが、入所している児童は3分の1にすぎない（全国学童保育連絡協議会調べ）。

学童保育がない地域（小学校区）につくること。待機児童を出さないこと。適正規模の学童保育を必要な小学校区には複数設置することなど、必要とする子どもたちすべてに安全で安心して生活できる学童保育を保障していくことが求められている。

#### 4-4-3 質的な拡充の課題～おおきく立ち後れている質的整備～

学童保育は、就学した6歳—12歳の子どもが家庭に代わる毎日の生活の場ある。そこでは、子どもたちが安全に心身ともに健やかに育つことができる生活が保障されなければならない。だが現在大規模（1学童保育平均44、7人だが、70人以上）の学童保育が急増している。学童保育は年々需要が高まり、40人以下が適正であるが国で設置・運営基準がなく整備されないことで規模が大きくなってきている。規模が大きくなるとさわがしく、騒々しく、落ち着けなく、「事故やトラブルが増え」、「子ども関係が希薄になる」。「自己主張の少ない子は放っておかれ」たり、「遊びや活動の制限がされ」、ささいなことでもケンカになったりする。子どもの立場要求に立った保育がされなければならない。現状では国やほとんどの自治体で設置・運営基準がつくられていなく、地域格差も大きい。地域によっては設置基準なども示されていない中で指定管理者制度が導入されたりしている。指定管理者制度は学童保育にはなじまなく、必要がない。

独立行政法人国民生活センターは、2008年度「学童保育の安全に関する調査研究」を行い、ケガ・事故の状況を把握した。規模の大きな学童保育では通院や入院が必要な大きな事故・ケガが多い傾向が見られた。

学童保育の場で最も多いのが学校の余裕教室であるが、1教室分で改修されることもなく間がりのであったりする。また、専用トイレや台所設備もない所が少なくなく、屋外環境も十分でない所が多い。施設の貧困の問題もある。

指導員に関する諸条件の整備は、大変に遅れていて退職者が後を絶たず、欠員になってしまうことが多い。非正規雇用、年収150万円以下が半数を超える低賃金。打ち合わせや準備時間もない短時間勤務、継続した研修の公的な保障がないなどの実態がある。指導員の仕事・役割に対する理解を高め、行政は配置人数・勤務時間・専任体制・常勤体制・研修・賃金などの労働条件を子どもたちに責任を持って勤務できるように整備されるべきである。

#### 4-4-4 政府は学童保育の拡充の方針を明確にする必要がある

政府は、学童保育の拡充を求める世論の高さ、ニーズの切実さから、2008年2月に決定された「新待機児童ゼロ作戦」で、学童保育の利用児童を「10年間で3倍に増や」し、「質の高い学童保育を推進する」という目標をつくった。また、厚生労働省で学童保育制度の抜本的な見直しを検討するとしている。

しかし、政府が現在すすめている「放課後子どもプラン」の枠組みや、厚生労働省での保育所制度の見直しの方向は、学童保育の抜本的な拡充につながらないのではないかと強く懸念される。

「放課後子どもプラン」では、基本的な方針として、「放課後子ども教室」と学童保育を「一体的あるいは連携」して推進となっていることから、地方分権推進会議は「さらなる一体化」を勧告し、いくつかの自治体は「一体化」によって学童保育の廃止や後退をさせている。厚生労働省は「一体的あるいは連携」の枠組みのまま、実際に川崎市や横浜市などの「全児童対策事業」にも学童保育の補助金を出している。「学童保育の役割を果たすためには最低限何が必要か」という明確な要件・基準がないことが問題である。

公的責任をより強くする（市町村の条件整備の義務づけ）こと。最低基準等を定めて条件整備を図ること。必要な財政措置を法的に明確にするなどを柱にした抜本的な拡充の方向を明確にするべきである。

#### 4-4-5 政府は、学童保育の量的・質的な拡充を図る措置を早急に講じるべきである

学童保育はまだまだ足りず、利用できない子どもたちがたくさんいる。未だない地域（小学校区）につくこと、待機児童を出さないこと、適正規模（一つの生活単位は40人まで）の学童保育を必要な小学校区には複数設置することなど、必要とする子どもたちすべてに安全で安心して生活できる学童保育を保障していくことが必要である。

そのためにも、「新待機児童ゼロ作戦」での目標である学童保育の利用児童を「10年間に3倍に増やす」、「質の高い学童保育を推進する」を、着実に実現していくことが必要であり、具体的な実態を把握する調査も必要である。

### 4-5 児童館

#### 4-5-1 数量的・運営主体別に見た児童館の現状

2007年10月1日現在の全国の児童館の総数は、ちょうど4700である（厚生労働省発表）。児童福祉法の施行以来、史上初めて、児童館の総数が減少に転じた。それから既に1年半。現状は、4600の域と考えられる。市町村の合併を契機に、合併した自治体双方の小型児童館を一つに集約したり、財政難で数ある小型児童館を一定数削減する一方、中高生対応など、特殊なニーズに対応する施設を公営で設置し、維持する流れに施策が転換してきているからである。しかし、大阪市や東京都渋谷区のように児童館を全廃した自治体や、東京都豊島区のようにその方向に向かう自治体もある。放課後児童健全育成事業は、約2割が児童館内で行われているので、児童館の廃止や統合は、それを利用する子どもたちや保護者にも重大な影響を及ぼすことになる。

また、指定管理者制度の導入を契機に、民間事業者によって管理代行される児童館も増えている。開所時間の延長、日曜開館など、サービスの多様化と向上が評価される面も多々あり、民営化に利点が無いわけではありません。しかし、管理代行に際して、行政が十分な委託資金を提供しないために、経営が苦しく、働き続けることが困難になった職員が次々と退職し、職員の確保に安定性を欠く事態が増えたり、それによって子どもに落ち着きがなくなったり、親とのトラブルが増える弊害も各地から報告されるようになっている。

#### 4-5-2 施設の目的・本質に迫る機能を十分に果たせていない実態

児童館は地域におけるすべての子どもの健やかな育ちの支援を担う重要な施設であり、保育所に次いで多い地域子ども施設であるが、その役割が十分に果たされているか？は大変疑問である。研究者の調査によると、例えば、児童虐待防止法に規定された虐待の発見義務に関わり、その努力をほとんど行っていない館が4割、関係機関との連絡・調整を行ったことがない館も4割ある。また、「すべての子どもを対象とする」としながら、障がい児の利用に「反対」している館も6.6%ある。子どもの養育に悩みを抱えた保護者、いじめ、交友関係のトラブル、進路選択など、迷いや困難に直面した子どもたちも多々いるが、相談活動を実施していない館が51.4%と、半数を超えている。否、「児童館の役割ではない」とする館が11%も存在している。こうした背景には、児童館の大半を占める小型児童館に、東京都区部を除くと、2、3人の職員しか配置されておらず、しかも、非常勤職員の使いまわしといった状況の下で、多くの仕事を抱え、対応しきれない事情がある。加えて、「対応できる専門的な力量を有する職員がいない」、「児童館の仕事と思っていない」といった声に象徴されるように、児童厚生員の多くが、児童館という施設の目的なり、事業の本質に対する十分な理解、今日、子どもたちの健やかな育ちを促す上で必要とされる情報収集と分析、アセスメント、それらを踏まえた有効なソーシャルワークを実現する力を有していないことが大きく影響を与えていると考えられる。

#### 4-5-3 子どもの権利条約が積極的に活かされていない子ども施設

そこで、研修や事業・施設評価、政策・施策的な働きかけによる状況の改善が期待されるが、児童厚生員の養成課程は、未だ国の制度として確立していない。資格も振興団体による任意認定であって、国家資格でも免許でもない。また、内容も福祉的なソーシャルワークに偏っている。少子化対策・子育て支援の国家施策である「子ども・子育て応援プラン」においても、積極的に児童館に期待する施策は、年長の子どもの赤ちゃんのふれ合い事業程度に止まっている。また、施設に対する第三者評価も試行的な段階に入っているが、誰がどのように評価するのか？大きな課題が多々残されている。何よりも、評価基準案に子どもの権利条約の名前は登場するが、どのように理解されているのかは明らかではなく、むしろ間違った理念とそれに基づく判断が広まっていることが危惧される。事実、CRCからの前回最終所見の第17パラグラフは、子ども施設や施策を評価するための四つの基準を示した重要



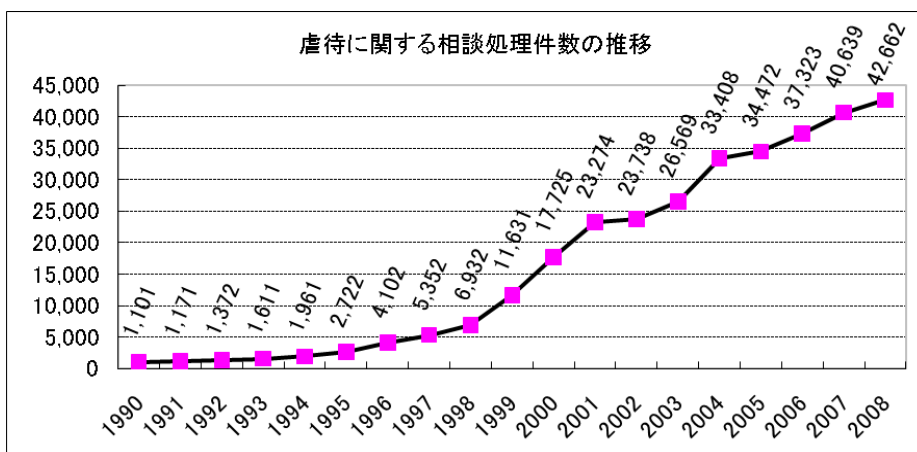
な勧告であるが、評価基準案にも、所管省庁や振興団体の文書や研修にも盛り込まれていない。子どもの権利保障の名の下で、現実には、行政は多分に財政効率を追求する施策に向かい、労働組合も巧妙に労働者の権益保護を実現する主張を繰り返しており、特に子どもの発達を真に担保する事業の質の観点から児童館のあり方が精査されていないことが重大な問題となっている。

総じて子どもの権利条約の観点から最も危惧される児童館の今日的矛盾は、日々子どもと直接向き合う立場にある施設でありながら、子どもの欲求に耳を傾け、丁寧に付き合い、誠実に応答することによって、子どもが愛されていると実感し、信頼感に裏付けられた人間関係を、児童厚生員が子どもとの間に構築すること＝子どもの意見表明権を実現する条件整備が一段と困難になってきていることと、子どもの権利や条約について、正しく十分な理解を持っていない児童厚生員が依然として多いことである。

#### 4-6 児童虐待

##### 4-6-1 増加しつつある児童虐待

日本における児童虐待は、2000年の児童虐待防止法制定およびその後の法改正による対策の強化にもかかわらず、増加し続けている。2008年度に全国の児童相談所で対応した児童虐待相談対応件数は42,662件に上っている（政府の速報値）。また、政府の調査によれば、2007年1月1日から2008年3月31日までの15ヶ月間に発生又は明らかになった児童虐待による死亡事例は115ケース、142人である。



##### 4-6-2 児童相談所・公的機関の対応能力を超えている虐待問題

児童虐待は、恐怖にすべてを支配された家庭環境の下で行われる。そのような環境で虐待を受け続ける子どもは、虐待およびネグレクトを行う者への病的な愛着を起しやすく、一見、普通に生活しているようでも不安定感、緊張感を抱いていることが多い。また不登校、引きこもり、うつ、自殺未遂者の中にも虐待が見え隠れしている事例がある。

医療・心理相談機関を訪れる虐待被害者の多くが愛着障害に悩み、心的外傷後ストレス障害（PTSD）や解離性障害に苦しんでいる。児童養護施設にいる被虐待児の6～8割が治療を必要とする何らかの問題を抱えている。行為障害など非行へと向かう子どもたちの中

に虐待経験者が含まれていることは周知の通りである。性犯罪被害をきっかけに親・保護者の無理解による虐待がはじまる事例もある。

一方、加害者も上記の症状を抱えている場合が多い。逆説的であるが、彼ら彼女らは、子どもを虐待することで治療の機会を得るのである。日本では、未曾有な貧困の広がり社会問題となっており、今後家庭および社会の暴力的環境と虐待の増加が予測される。

#### 4-6-3 CRC 勧告を無視した日本政府の対策

児童虐待防止法改正により、2008 年 4 月から解錠等を可能とする新たな立入制度等が創設された。しかし、児童相談所（法的には知事）による出頭要求は 28 ケース（対象児童 48 人）である。そのうち、出頭要求に応じないため立入調査を行い一時保護したケースが 4 ケース、立入調査後、子どもの死亡を確認したケースが 1 ケースなど、新たな立ち入り制度は十分に機能していない。

児童虐待が増加しつつあること、および政府の施策が十分に機能していないことの直接的原因は、第 2 回日本審査について基づく 2004 年 2 月の CRC 最終所見パラグラフ 38 で勧告された以下の事項（特に a）に関して）を、日本政府が誠実に受け止め、実現のための努力をしてこなかったことにある。

#### 4-6-4 青年期に持ち越される自立の課題

虐待を受けた子どものケアは、児童相談所による在宅での指導に加え、児童福祉施設、里親によって行われている。日本では児童養護施設等児童福祉施設におけるケアが重要な役割を果たしているのが特徴である。しかし、児童養護施設の職員配置基準は子ども 6 名に対して 1 名であり、愛着関係の形成をはじめ適切な援助のための基盤がきわめて脆弱である。また、職員の専門性については、国による基準があいまいであり、望ましい援助に応じた待遇や労働条件も保障されていない。そのため、児童虐待による心的外傷からの回復、社会復帰に必要な援助や治療を十分に受けることができないまま 18 歳を過ぎ、社会で自立して生活することに困難を抱えることになる青年が増加しつつある。このことは、近年の日本における児童虐待問題の重要課題となっている。政府は、児童福祉施設退所後 20 歳までの青年が利用できる自立援助ホームの拡充等の施策をとっているが、わずかな補助金の半額を自治体に負わせていることなどから拡充は計画通りには進んでいない。

#### 4-6-5 心的外傷からの回復と社会復帰、虐待者治療

虐待による心的外傷の回復、社会復帰には年余の時間がかかる。養育支援、虐待加算、自立支援等のための内実ある財政援助の検討が必要である。虐待の連鎖を断つための加害者治療の治療プログラムの展開も急がれる。

日本における児童虐待の増加は、現状では児童相談所等の公的機関の対応能力を超えている。児童相談所、児童福祉施設の条件整備と併せて、NGO 組織との協力、民間の医療・

相談機関の活用など総合的な対策が検討されるべきである。

#### 4-7 離婚と子どもの権利

#### 4-8 代替的家庭環境

##### 4-8-1 児童養護施設等社会的養護の現状について

###### （1）社会的養護を必要とする児童の増加

2007年10月1日現在で、乳児院は全国に121箇所あり3,190人の乳幼児が生活している。児童養護施設は564箇所30,846人、児童自立支援施設は58箇所1,889人、情緒障害児短期治療施設は31箇所で約1,151人、里親に委託されている子どもは3,424人であり、「親がいない、虐待されている、環境上に問題がある」ために本来の家庭以外で養育されている子ども達は、40,500人となっている。1990年と比較すると乳児院の入所児童は約2,559人、児童養護施設は約29,001人、児童自立支援施設は約2,029人、情緒障害児短期治療施設は460人、里親委託児童は3,006人で、合計37,055人であり、年少人口が20%減少しているのに社会的養護を必要とする児童は10%の増加となっている。

###### （2）被虐待児童の増加による養護児童の増加

厚生労働省の調査では全国の児童相談所が受け付けた児童虐待相談件数は、1990年度に1,101件であったが、2006年度には37,323件となり、2007年度は40,639件となっている。このうち児童相談所が一時保護した数は10,562人で、その多くが児童福祉施設に入所している。被虐待児童の入所の増加により、施設における児童の生活支援とケアは極めて困難な状態にある。

###### （3）被虐待児童等の生活の場としての施設

被虐待児童等の生活の場としての施設は、1. であげた施設であるが、情緒障害児短期治療施設は被虐待児童のための専門施設化が進んでおり、職員配置も医師、心理療法を担当する職員(定員10人に対して1人)そして、児童指導員及び保育士の数は5対1と児童養護施設の配置に加算が行われている。しかし、2009年4月現在全国に34箇所であり、被虐待児童の多くは児童養護施設等で生活し、治療的な養育の保障がされていない。

###### （4）被虐待児童等の増加による養護の困難と養護体制

2005年に東京都社会福祉協議会児童部会が行った児童養護施設の「被虐待児童に対する係わり方」調査(回収49施設、入所児童数2,562人)では、入所児童に占める被虐待児童の割合は54.5%と報告されている。被虐待児童の中で「関わりかたが難しい児童」は44.67%で、入所児童の25.2%を占めている。職員体制の不備の中で「職員のバーンアウト」も看過

できない現状にある。2007 年に行った同じく児童部会の調査報告では「全ての保育士と児童指導員を対象に「児童の対職員暴力」について調査を実施し、919 票の調査票が回収され有効回答は 916 票だった。調査対象とした暴力は、身体的暴力、器物破損、凶器による脅し、言葉による脅しなどである。児童から暴力を受けた職員は、569 人であり 61.9%だが、無回答を除くと 70.2%となる。1 年以内に暴力を受けた職員は 356 人で 38.8%であり、無回答を除くと 43.8%になる。3 年未満の女性職員では、1 年以内に暴力を受けた職員の割合は、無回答を除くと 53.2%となり、半数以上が児童からの暴力を受けている。

暴力を受ける不安は、「感じる」「非常に感じる」を含めて 221 人で 24%だった。「非常に感じる」が少ないのは、そのような心理状態になった場合には、ほとんどが退職をしたのではないかと推察される。」とまとめている。

### （５）里親の制度と現状

2004 年にそれまでの養育里親、短期里親に加えて専門里親、親族里親が新設された。2008 年児童福祉法改正で、里親が 6 名程度まで委託を受けて行うファミリーホームが新設された。厚生労働省の調査では、児童養護施設で 10 年以上生活する子どもが全体の 10.3%と報告されており、5 年以上は 34%となっている。国は、里親養育の拡大に取り組んでいるが、里親への援助体制は乏しく、里親の研修、そして児童養護施設等との共同による援助事業の充実がはかられなければ里親の普及は難しい現状である。

### （６）施設の形態・設備

小規模児童養護施設は、厚生省家庭福祉課調べ（2008 年 2 月 1 日現在）によると、全国の児童養護施設 560 箇所のうち 22.9%の 128 施設が設置しており、また、2004 年から予算化された「小規模グループケア」は、児童養護施設の 310 施設（55.4%）が実施。乳児院は 121 施設のうち 33（27.3%）、情緒障害児短期治療施設は 31 施設のうち 6 施設（19.4%）、児童自立支援施設は元々小規模ケアになっていることもあり 3 施設（5.6%）、の実施となっている。このように、子どものケアの小グループ化は一定の評価ができるが、小規模グループケアも 1 施設に 2 箇所までとの制限をつけており、全ての児童が適切なグループの下で生活できることを保障していない。施設の形態は、児童養護施設では、ひとつの生活ユニットで 20 人以上が生活する大舎制が 75%を占め、12 人以下の小舎の施設は 23.4%に過ぎない。情緒障害児短期治療施設も 80%以上が大舎となっている。

### （７）職員状況

2000 年 10 月 1 日現在の児童養護施設の児童数は 28,913 人で職員総数は 12,940 人である。2006 年 10 月 1 日現在では児童数 30,764 人で職員総数は 14,280 人である。職員ひとり当たりの児童数は、2000 年の 2.23 人から 2.15 人とわずかながら改善されている。しかし、児童福祉施設最低基準に定める職員の配置では、直接子どもの生活援助を行う保育士・児童

指導員の数は30年以上も改善されず、小学生以上の子ども6人につき1人となっており、職員の休みや勤務時間を考慮すると12～18人の子どもを1人で養育する状態が恒常化している。また、同基準に「児童と起居を共にする職員は一人以上」とされていることから、大舎の施設では「40人の子どもに夜間は1人の職員」という施設も稀ではない現状にある。

#### （8）施設における体罰等の施設内虐待の発生

1994年の権利条約批准の後、権利条約を学んだ施設の入所児童による1995年12月の告発を初めとして施設内での体罰等が社会問題化している。「施設内虐待を許さない会」が把握した2008年までの14年間の施設内虐待は82施設87件で、うち体罰39件、性的虐待21件となっている。厚生労働省は、2008年度にガイドラインを示し、児童福祉法の改正において「被措置児童等虐待の防止」を盛り込んだ。

しかし、職員の人権意識の向上等にその対策は向けられ、施設の職員体制の不備により職員の過重な負担が不適切な対応を生み出す土壌となっていることを認めて改善しなければ施設内虐待を一掃することは困難である。

また、前述の東京都社会福祉協議会児童部会の調査報告書では、平成19年10月15日（月）～21日（日）の一週間に施設で起きた子ども間の暴力が次のように報告されている。「調査期間における児童間の身体的暴力の総数は、99件でした。これは、年間に換算すると $99 \times 52 \text{ 週} = 5148$ 件となり、未回収の施設においての同程度の頻度で起きているとすれば、約6,400件となります。」職員数の不足の中で、安全であるはずの施設が「子どもの安全」を守れない現実にある。

施設の子どもの安全は、職員体制の不備の中で、子ども間の暴力等も多く発生してとても十分に守られる現状にはなっていないのである。

#### （9）専門職としての位置づけと職員処遇の問題

施設職員の専門性が問われる中で、施設職員の待遇は極めて不十分である。施設の運営費の人件費は施設の判断により職員の待遇に使われる。職員個人の専門性や実績に応じて国が保障していく制度ではないため、施設の運営を優先するために若い職員が使い捨てにされ、育っていかない現状にある。

保育士、児童指導員、臨床心理士、看護師等の専門職の待遇の悪さ、そして、職務内容の厳しさは、職員のバーンアウトを生み出している。

小規模グループケアの推進は重要であるが、現在の職員配置では子どもに1人に対応する現状にあり、被虐待児童等様々な困難を抱えた児童への援助は職員の精神的負担を増大させ「不安を抱えて働く」現状の中で、小規模のケアの優位面が十分に生かされないものになっている。

### （10）社会福祉施設経営の問題

児童養護施設等の多くは社会福祉法人による経営である。元々個人の財産等を投げ出して設立した施設であるが、現在ではその運営はほぼ100%を国の措置費が運営費となっている。しかし、経営者の姿勢は前近代的である施設が多く、専門職員の力を十分に発揮させる運営がなされていない。ワンマン経営や経営者の姿勢が不正や施設内虐待を生み出していることは明確になっている。しかし、行政による監督の不十分さは「福祉を食い物にする現状を許している」ともいえる。監視のあり方の改善と民主的な職場運営を図ることにより、専門職員の持つ力が児童養護に発揮されるようにする必要がある。

### 4-8-2 自立援助ホーム

#### （1）自立支援ホームとは？

多く家庭で育つ子は、親に頼って生活しているが、それを求めることができない子がいる。その多くは、「里親」「養育家庭」「児童養護施設」等で育っている。

その中の「児童養護施設」とは「環境上養護を要する児童を入所させて、これを養護し、あわせて退所した者に対する相談その他の自立の為の援助を行うことを目的とする施設」（児童福祉法第41条）でさらに、「都道府県は、児童養護施設、知的障害児施設、盲ろうあ児施設、情緒障害児短期治療施設若しくは児童自立支援施設に入所した児童については満20歳に達するまで、同号の規定により国の設置する知的障害児施設に入所した児童についてはその者が社会生活に順応する事が出来るようになるまで、引き続き同号の規定による委託を継続し、またはその者をこれらの児童福祉施設に在所させる措置を採ることが出来る。」（児童福祉法第31条）と明記されている。

既に、「中学校卒業後就職する児童等について、一定期間入所措置を継続し、自立の促進を図る…就職後の一定期間は要養護性が依然として高い事から、この期間を職場定着の為の訓練期間と位置付け、措置を継続(施設内生活を続けながら)し、施設から通勤させ、その間施設職員が引き続き適切な助言・指導を行うことにより、児童の社会的自立を促進することを目的とする」中卒児童に対する養護施設における支援施策もあった（厚生省：昭和63年3月通知）。社会的自立が図れていない者を対象とする社会的支援が規定されている。しかし、現状は、自立が図れていなくても制度の中で、中卒(16才)高卒(18才)になると、施設から出て、独りで社会生活をさせられている。

そこに手を差しのべて来たのが『自立援助ホーム』＝『児童自立生活援助事業』（民間事業）である。『自立援助ホーム』は、「都道府県は、義務教育終了児童等の自立を図る為必要がある場合に置いて、その義務教育終了児童から申し込みがあつた時は、自ら又は児童自立生活援助事業を行う者に委託して、その義務教育終了児童等に対し、厚生労働省令で定めるところにより、義務教育終了児童等が共同生活を営むべき住居において相談その他の日常生活上の援助及び生活指導並びに就労の支援を行わなければならない」（児童福祉法第33条の6 抜粋；児童福祉法施行規則一部改正；平成21年4月1日施行）との規定を根拠として

いる。

## （2）自立支援ホームの子どもの直面する困難

20才未満が対象になっているのだが、その枠にあてはまらない子も多くいる。現実には16～22才前後や、知的に障害が見られたり、障害ではないが一見理解しにくいものの障害に等しいほどに情緒的に精神的に不安定なため社会生活への順応に年月がかかる青少年の“自立援助ホーム入居”も多くいる。

生活費の窮乏、やり繰りの失敗や枯渇、就労諸問題（雇用、保証人、就労の継続・・・）、住居・転居トラブル、友人知人とのコミュニケーション問題等が多種多様起きて孤立化していきがちな状況がある。個人の責任を突きつける以上に近未来の働き手のはずの青少年への支援責任を社会が問われるべきである。

以下は、社会の一部とは言え自立援助ホームに来る子の現実である。

◆社会性や社会化が家庭や社会で培われていない育ち環境◆就労求職しようにも、雇用年齢18才以上が求人条件では16、17才の自立援助ホームに居る子たちの多くは断られ、かろうじて見つけても限られた領域のアルバイト探しが精一杯で正社員求職など皆無◆“仕事ってなんなの?”“まだ遊びたいし勉強もしたいのに何故自分は働かないといけないの”と自分の現実に納得が出来ない叫び◆体力的にもまだまだ未成熟な者が社会の中で成人と対等に求職しなければならない状況◆わずかながら補助的就労雇用先があっても目先の当面の生活費には足りないし健康保険も受けられない◆単に賃労対価として働けば良い視点では近未来の社会を担う人材育成には程遠い就労環境で、長続きする訳もない

まだまだ夢や希望に満ちた年令であるのに、求職の時点で職業選択の自由を無くし、育つ意欲を削がれている。これを未成熟な青少年の個人レベルの責任として突き付けるべきなのであろうか。

不登校しかり虐待しかりの状況下では学力低下は当然でしてこの状態のままでは、勉学に身が入りようもなく、学力はさらに落ちて行き、進学などはとうてい無理となる。受けもらえる先は社会にはなく、ここしかないと言われて『自立援助ホーム』に入居している。本来、要養護・要自律の面から児童養護施設入所がまだ妥当であろうケースが多々見られる。しかし、それらの施設の現状に問題がありために、自立援助ホームを求めてくるのである。

入居してくる子の多くが求めていることで共通している事は、ほっと一息つける場所、安心できる場所、焦心の気持ちを癒せる場所や時間・人がほしいということである。そこでも当然の権利意識・行使ができる力を持てる理解力と行動力が持てるようになるには自己肯定感が持てる安心・自信の醸成・主体的な歩みが不可欠なのである。

## （3）自立支援ホームの運営費

第2種社会事業の一つであり各自治体への届け出で事業開始となる『自立援助ホーム』の

運営は、国と都道府県の運営補助費を受けながら、利用者の利用費・寄付金等の収入を基本に運営費の確保を図りながらの運営となる。入居時から利用費を納めてもらえないと、自立援助ホームの運営が成り立たなくなってしまう。国自治体からは、‘補助金’名目であるが故に各自自治体の予算枠内での支弁のため、予算がなかったら‘補助費’さえ受けられない現実もあった。

平成21年度から児童福祉法の改正で、これまでの対象年齢枠18才未満までが、20才未満までの者とされ、国庫負担金という枠での支弁額が出ることになりました。しかし、自活出来ているか否かの明確な基準もないまま、20才の誕生日を境にそれらの支弁が無くなるため、在籍も困難となり社会に放り出される現実がある。

今までは年度当初の推定【申請予算額】申請後、年度末における【実績報告額】との差額を返還しながらの毎年度の運営費立てがシステムでしたが、平成21年度からは国からの【確定払い枠】と各自自治体の中での【概算払い枠】の二本立てからなる運営費(主は人件費)支弁という現実になります。

ホーム定員届け出に対する配置職員確保を求められながら(6人定員ホームなら職員数3人維持を求められる)も、毎月初日に何人利用入居しているかの現員数で支弁額が算定される(毎月初日の入居者が1人なら1人分の基礎保護単価査定による運営費補助)。それと、自立援助ホームの利用者(自立を図る就労努力を懸命に計るまた悩む未成年者)の納める利用費が運営資金となるが、その他に、徴収金(現在、児童養護施設なら親に納入義務が課せられるが、自立援助ホームでは入居時未成年でも利用本人の納入；児童福祉法第56条)を各役所へ納入する義務が科せられるシステムがこの4月から施行されている。そのような中で、時間もなく体制もなく、金もなく、充実化も至難な自立援助ホームがある。

#### 4-9 児童相談

##### 4-9-1 児童相談の体制

日本における児童相談の中心的機関は児童相談所である。同機関は、都道府県および政令指定都市に設置が義務づけられ、専門職員として児童福祉司(人口5万~8万人に1名)、児童心理司などが配置されている。これらの職員は、児童虐待、非行、障害、不登校などの問題について面接等の相談援助を行い、共同の会議によって問題解決のための方針を決定している。児童相談所は、職務権限として保護を要する子どもの一時保護を行うことができる。児童相談所以外の児童相談の体制として、市町村が家庭児童相談室を設置している場合があり、また、児童養護施設等が付設の施設として児童家庭支援センターを設置している場合がある。また、市町村には、地域子育て支援センターが保育所等に開設され、専任の職員または保育所の職員が兼任で子育てに関する相談などの活動を行っている。

##### 4-9-2 訓練された職員の数が決定的に不足

日本政府は、児童虐待事件の急増等に対応するため、2004年11月に児童福祉法を改正



し、児童相談を市町村の業務とし、児童相談所の役割を専門性の高い困難事例への対応に重点化した。このことに関して政府報告書は、職員への研修の実施を含めて、「地域の児童相談体制の充実を図った」と述べている（パラグラフ 18, 90, 312, 331, 335, 545, 546）。

2004 年 2 月の CRC 最終所見により指摘された日本の児童相談に関する基本的な問題点について、政府は十分な改善策をとっていない。特に、児童虐待への対応に関して CRC 最終所見パラグラフ 38-c) で勧告された「訓練された職員の数を増加すること」について、日本政府は必要とされる抜本的な対策をとっていない。

1 人の児童福祉司が常時担当するケースは、特に都市部においては 200 ケース近く、児童虐待の増加に応じて増加しつつある。担当ケース数の増加は、児童福祉司の数が増えていないこともその基本的要因である。そのため、児童福祉司が一人ひとりの子どもの最善の利益を追求することはきわめて困難となっている。同時に、多くの児童福祉司は実際にはそのような努力を追求せざるを得ないため、その業務はさらに加重となり、常にバーンアウトの危機にさらされている。

#### 4-9-3 当面の課題としての専門職員の確保と相談体制の組織化

また、児童福祉司は、一部の自治体において専門職員(specialist)を採用しているが、多くの自治体において一般行政職員を充てている。そのため、児童相談所において、児童虐待をはじめ、非行、障害、不登校その他の子どもの福祉に関する問題に専門的に対応することは元々困難な状況におかれている。またこの状況は、政府報告書で繰り返し強調されている「研修の充実」等では補うことができない根本的な問題である。

2005 年度以降、児童相談を市町村の業務としたことにより、児童相談の現状には新たな問題が生じている。第 1 に、市町村特に人口規模および財政規模の小さな市町村では、児童相談にあたる専門職員を確保することが困難であり、相談の質において地域による格差が生じている。第 2 に、都道府県（児童相談所）と市町村との連携による新たな相談体制は十分に構築されていない。第 3 に、重症事例は「専門機関の児童相談所」ということになり、児童相談所への期待ばかりが強くなり一層多忙になっている。全国の都道府県と市町村は、その新たな関係を模索しつつある段階であり、その間に子どもの最善の利益が損なわれる危険性もある。このような状況に対して、政府は、専門職員の確保に必要な財政援助等の適切な対策をとっていない。

さらに、児童相談所に設置されている一時保護所では、司法の判断がないまま、時には 1 年を超えるほどの長期間におよぶ親子分離がなされており、子どもの権利条約第 9 条に違反するおそれのある事態が常態化している。また、一時保護の間、子どもは学校において教育を受ける権利を保障されていない。

## 5 障害児

### 5-1 はじめに

2006年12月、国連において子どもの権利条約のつづく包括的な人権条約として「障害者権利条約」が採択された(2008年5月発効)。平等と基本的人権を保障、子どもの最善の利益の尊重など、子どもとして当然の権利を確認し、さらに障害がある場合、障害や年齢に適した支援が提供されなければならないとしている。日本が未批准とはいえ、国際的人権条約相互の関係でいうなら、子どもの権利条約第23条は、障害者権利条約が示す権利保障の原則や水準において理解されなければならない。すなわち、障害者権利条約が一般原則にかかげる「差別の禁止」や「社会への完全かつ効果的なインクルージョン」をめざして施策の実行に取り組んでいくことが日本政府にも求められるのである。

第2回日本政府報告およびこれに対する子どもの権利委員会の「最終所見」以降の障害のある子どもの領域における特徴は、生きること、学ぶことの双方の施策において十分な財政措置がなされず、国家の責任が後退していることにある。

### 5-2 学校教育をめぐる

#### 5-2-1 通常学校、通常学級の課題

政府報告書パラ 352～358 にいうように、政府・文部科学省は「特別支援教育への転換」を進めている。文科省は、特別支援教育は特別な場で学ぶかどうかではなく、どこに就学してもニーズに応じた教育が受けられることをめざすものであると言い、その推進の柱の一つは、小・中学校における支援体制づくりである。しかし現実には、以下の保護者からの基礎報告書に明らかなように、まず通常学級に就学することそれ自体が困難であり、さらに通常学級で学ぶための条件もまったく改善されていない。

- ・市町村教育委員会による就学先の決定において、障害のある子どもと保護者の意見よりも障害の種類と程度の基準が優先されるために、希望どおりに通常学級で学ぶことができない。

- ・通常学級で学ぶにあたって、子どもの障害の特徴や実態を説明し、友だち関係に十分な配慮をお願いしたにもかかわらず、いじめが絶えなかった。いじめの対応についても、子どもの声に耳を傾けてもらえず、解決ができなかった。

- ・担任により対応が異なり、子どもの成長が大きく左右された。頭ごなしに叱ったり機械的な喧嘩両成敗で決着をつけることが多い担任だと、障害のない子どもにとってもマイナスであった。

- ・中学校は、周囲がみな時間に追われる毎日で、自分のことで精一杯のなか、障害のある子どもは孤立してしまう。

こうした実態を改善するためには、子どものもつ力を「最大限度まで発達させる」(障害者権利条約第24条)ことを目標にして、障害のある子どもが学ぶことを前提とした通常教育の見直しと通常学校、通常学級における特別な支援の提供のふたつが必要である。前者に

については、学級規模の縮小(30人学級の実現)や学習指導要領の見直しが求められるが、文部科学省にはそうした政策はまったくみられない。通常教育の改革に手をつけないで、既存の教育資源の再構成と努力によって、通常学校での特別支援教育を推進しようという路線である。

通常学校での支援として新たに打ち出されたのは特別支援教育支援員である。これを配置する予算が2007年度からとられ、すべての公立小中学校に配置することをめざして2008年度は30,000人分、360億円が計上された。しかし実際には支援員の配置はすすんでおらず、自治体間格差が非常に大きい。その理由は、地方交付税による予算措置にある。国としては積算上自治体に予算措置しても、地方交付税全体が減額されているなかで、支援員配置に充当されていないのである。また、国の負担は支援員一人当たり年120万円程度の報酬であり、専門性のある人を責任もって雇用する予算とはいえない。

また、特別支援学校と特別支援学級に在籍する子どもには支給される就学奨励費(通学の経費や修学旅行費、給食費など。所得制限あり)について、通常学級で学ぶ子どもは対象となっていない。

通常学校のなかでも、高等学校での特別支援教育はなんら施策がないために、多くの子どもたちが適切な教育を受けられない状況にある。特に中学校まで通常学級で学んできた発達障害や知的障害をもつ生徒が進学する場合、通常の高校は学力に偏重した選抜制であるために入学できず、障害児学校の入学にあたっては障害者手帳や障害の診断がないなどの理由で入学が困難である場合が多い。適切な教育の場がなく、必要な支援がないままの通常高校への進学者も多い。文部科学省による実態調査は実施されていないことは問題である。義務教育段階と同様に、特別支援学級の設置や支援員の配置など必要な支援が受けられるようにすべきである。

### 5-2-2 特別支援学校や特別支援学級の課題

特別支援教育推進のもう一つの柱は、特別支援学校や特別支援学級の機能の再編である。もともと障害のある子どもの教育にはお金がかかりすぎるという認識が根底にあって進められてきた政策であるから、予算的な措置が不十分なためにさまざまな矛盾が生じている。

特別支援学校(盲・ろう・養護学校)と特別支援学級、通級による指導を受けている子どもの数は実数でも年々増加しつづけており、義務教育段階で、2001年度1.39%から2007年度は2.0%へと伸びている。これに対応して、特別支援学級と通級による指導は学級増、指導教員増が顕著であるが、切実なニーズを満たしているとはいえない。東京都で特別支援学級に子どもを通わせている母親は、つぎのように訴えている。

・学級が開設された4年前は6名でスタートしたが、あれよあれよという間に人数が増え、現在4学級32名となった。大規模になったことで、担任の先生に余裕がなくなり、本来の特別支援学級の良さが失われつつある。たとえば、グループ学習においてさえ、一人の先生が、6人～8人の子どもを見ているので、個別の指導が行き届かない。2004年

1月最終所見の44項c)にて、「障害を持つ子どものための特別な教育およびサービスに割り当てられる人的および財政的資源を増加させること」と指摘されているにもかかわらず、知的障害者固定学級が大規模化している状況は、ひどくなるばかりだ。

特別支援学校は、特に在籍者が増えている知的障害特別支援学校の大規模化・狭隘化が著しい学校を新設する自治体もあるが事態は深刻である。20～30年前に、児童生徒数100～150人を想定して開校した学校が、その2倍ほどの児童生徒数となり、劣悪な教育環境のもとで教育が行われている。教室をカーテンで仕切って2クラスにしている、廊下の隅に透明のカーテンをつけて実習の授業、トイレが足りないので椅子の座面を細工して簡易ポータブルトイレをつくったといった実態を、新聞も報道している(2008年3月4日、読売新聞(埼玉版))。「障害のある児童生徒の教育の基盤整備については、全ての子どもの学習機会を保障するとの視点から、量的な面において概ねナショナルミニマムは達成されているとみることができる」(今後の特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議「今後の特別支援教育の在り方について」(最終報告)2003年3月)というが、こうした学習環境の整備を欠いた「機会の保障」など本来ありえない。

文部科学省も事実を認め、2007年度には都道府県教育委員会にたいするアンケート調査を行った。その結果、回答947校中、普通教室の不足24%、特別教室の不足21%、職員室等の不足11%、更衣室・トイレの不足11%などがあがっている(知的障害校だけ抽出すれば数字はもっと跳ね上がる)。これに対して、現在とろうとしている策は、統廃合された小中学校、高校や児童生徒数の減少で余った教室(余裕教室)の活用、新たに複数の障害種の子どもを受け入れる(たとえば視覚障害の学校(盲学校)に知的障害児を就学させる)などである。盲・ろう・養護学校制度から特別支援学校制度に転換したことによる学校設置義務の規制緩和が、障害種別を超えた統廃合を促進する契機となっている。

特別支援学校の寄宿舎についても閉舎が計画され、実施に移されている。東京都は2004年度現在11舎あった寄宿舎を2015年度までに5舎にする計画をすすめている。大阪市立貝塚養護学校(病気の子どもの学校)の寄宿舎と学校そのものの廃止には、通常学校で不登校であった経験をもちこの学校で自分らしさを取りもどして巣立っていった子どもたちが力を合わせて反対の声をあげたが廃校と廃舎は実行された。2006年12月には、滋賀県立八幡養護(肢体不自由)と八日市養護(知的障害)の知肢併置校化・校区再編に伴う寄宿舎統廃合問題と障害者自立支援法によるサービス利用が困難になったことで展望を失った父子家庭の父親が子ども二人を道連れ心中する事件が起こった。「学校が整備されたから寄宿舎は不要」という論理は、障害のある子どもと家族の生活現実を見ないものである。

文科省による教育統計には「盲・聾・養護学校児童生徒一人当たりの学校教育費は小学校の約9.7倍、中学校の約8.4倍」(平成17年度)という数値が記載されているが、この数値をいかに小さくするかが目標とされているのであろう。

### 5-3 障害者自立支援法による応益負担導入

#### 5-3-1 応益負担の実態

政府報告書は「障害児の福祉の増進を図ること等を目的とする障害者自立支援法が成立したことを踏まえ、障害を有する児童についても地域で適切な支援を受けられるよう、地方自治体を中心とした保健・福祉・教育・雇用等の関係機関が連携する仕組み作りを推進することとしている」と述べている。しかし障害者自立支援法、以下のように障害のある子どもの権利を侵害するものであるとの訴えが各地から寄せられている。

福祉サービスや補装具、育成医療を、成人の障害福祉と一体化して障害者自立支援法に組み込んだことによって、それらの利用にあって原則1割の利用料負担が課せられるようになった。子どもであることを考慮しないことによる矛盾が生じている。たとえば車いすや補装具は、成長期に大きくなる身体や障害の具合に合わせて作り替えなければならない。「補装靴 27 万円、1 割といえども 1 足 2 万円以上」というような経済的負担、さらには「車椅子は学校用と家庭用が必要なのに認められない」など子ども期の特質を無視しているのである。乳幼児期に専門の施設に通うことにも、1 日ごとに費用の 1 割負担と食費等の実費が課せられ、通園日数がふえれば負担が増える仕組みである。パラグラフ 351 の「これらの児童福祉施設への入所は…無償で行われている」の一文は現実とは異なる。

障害者自立支援法は、障害があることによって生じる困難にたいして必要な福祉サービスを受けることを利益としてとらえ、1 割の費用負担を課するという考え方にもとづいており、年齢を問わず障害のある人の権利と対立する法律である。これを子どもに適用することは、障害のある子どもの成長・発達に必要な社会福祉サービスに費用を課すことであり、「可能な場合にはいつでも無償」と定めた子どもの権利条約に明らかに反するものである。

#### 5-3-2 障害者自立支援法がもたらした放課後保障の危機

前回の「最終所見」で指摘された放課後の活動が貧しい実態は、政府報告書パラ 351 で記述されている児童デイサービス（障害児の放課後活動事業が利用できる唯一の制度）の活用で、2005 年度までは改善傾向にあった。しかしこの事業も、障害者自立支援法の実施により報酬単価が 7 割程度に減額されたために、事業存続が危ぶまれる事業所が相次いだ。障害者自立支援法は「福祉の増進を図る」どころか、形成途上にあった障害児の地域でのあそびや生活の基盤を揺るがすものだといえる。

#### 5-3-3 契約制度は公的責任の放棄

障害者自立支援法成立の一括処理として児童福祉法が改正されたことによって、障害児施設の利用は原則として保護者と施設との契約によることとなり、施設利用における行政責任が後退した。入所型の障害児施設も保護者の契約能力や経済的能力があると認められた場合は原則として契約入所となり、利用料 1 割や食費・日常生活費、学校関係諸費の負担が保護者に生じた。しかし、施設入所の背景には家庭の貧困や養育困難があり、この問題を

軽視して保護者の契約能力を中心に入所を判断することは、実際には子どもが不利益を被ることになる。契約しても費用が未払いであれば施設行事に参加できない、日常生活品の購入ができない、医者に連れていけない、学校の行事や職場実習に参加できないなど、契約制度の導入によって生じている問題は多岐にわたる。

#### 5-4 児童養護施設と障害児

政府報告書はパラグラフ 351 の「資料 障害児施設の現況」において施設の種類と定員、現員を提示している。現実には、障害のある子どもが家庭を離れて暮らす場所は障害児施設ばかりではない。厚生労働省による 2007 年児童養護施設入所児童等調査によれば、児童養護施設に入所している児童の 20.2%が、児童自立支援施設で 27.3%が、情緒障害児短期治療施設で 59.5%が障害児である。しかし、これらの児童養護施設等では障害のある子どものための特別な人員配置や条件整備は実施されていない。

#### 5-5 性教育バックラッシュ

2003 年 7 月、東京都にある知的障害養護学校において保護者の意見をくみ教職員の創意工夫によって行われていた性教育実践に対して、都議会議員と都教委が「異常な指導」「不適切」などといって介入する「事件」が発生した。これに対して、2005 年 5 月、当該学校教員と保護者らは子どもの学習権と教師の教育の自由の回復を求めて提訴（「こころとからだの学習」裁判）。公判では知的障害児に対する性教育の重要性と実践過程における教職員の役割をも具体的に展開しながら裁判が続けられた。09 年 3 月 12 日、東京地裁において、性教育実践に対する都議らの介入が教育実践の発展を阻む「不当な支配」であり、都教委は教職員を保護する本来の義務を怠ったとする画期的判決がくだった。この判決に都教委は控訴している。

### 6 健康

#### 6-1 子どもの死

##### 6-1-1 青年期にある子どもの死の原因と自傷行為

死亡総数に対する不慮の事故、自殺、他殺など外因死の割合は、15-24 歳で最も大きくなり、この年齢段階の子どもの死が疾病など健康上の原因ではないことがわかっている。そのうち 14-19 歳の子どもの自殺率は、1990 年以降上昇している。すなわち、1989 年に子どもの権利条約が批准されてからもその増加に歯止めはかかっていない。子どもの自殺の原因の中で最も多い割合占めるのは、「学校問題」である。学校での自殺の原因には、友人との関係と教師との関係の破綻があるが、どちらも「いじめ」が最も憂慮すべき原因である。近年、子どもの間でリストカットなどの自傷行為が増大した。自傷行為の経験のある子どもは、子ども人口の約 10%という資料もあり（東京都福祉協議会資料）、見過ごせない問題になっ

ている。自傷行為は必ずしも自殺の意図から行われるものではないが、かといって周囲の関心をひくための行動でもない。その多くは、何らかの精神的苦痛を誰にも頼らずに乗り越えようとして行われる。しかし、このような苦痛に対する孤独な対処を繰り返すうちにかえって、「消えたい」「いなくなってしまうたい」という気持ちが高まり、最終的に自殺行動につながる事がわかっている。

### 6-1-2 自殺予防の問題

「いじめ」に悩んだり、自傷行為を行う子どもの特徴は、援助希求能力が乏しいことである。どちらも相談やカウンセリングを通じて学校が把握しているのは、全体の1割にも満たない推測されている。子どもの援助希求制を高める取り組みが必要であるとともに、子どもが苦痛を告白し易い相談・支援体制の構築が求められる。特に学校など教育機関と保健医療機関との連携は重要であるにもかかわらず、実際に子どもたちに対応しているのは、警察、ボランティアである。文部科学省と厚生労働省などの縦割り行政の枠を越えた政府の取り組みが求められる。

### 6-1-3 遺族支援

子どもの自殺は、周囲の子どもや保護者に大きな精神的傷害をもたらす。周囲の子どもの中には、あとを追って自殺行為を行うなど流行化するも多い。このような場合の対処も自殺予防と同様、教育機関と保健医療機関との連携が重要であり、今後、政府の包括的な取り組みが求められる。

## 6-2 性感染症と性教育ネグレクト

自己否定・喪失は、自傷行為や自殺だけでなく、性や薬物への関心へと発展する場合がある。また、それを狙った性産業、薬物市場の動きも活発である。自己肯定感を高め、性被害・加害を防ぎ、望まない妊娠を避け、自立や人権の尊重のために科学的な性知識を教えること、性教育や男女共生教育が不可欠である。しかし、実際は性教育バッシング(指導案をつくると校長、教育委員会からクレームがつく)が行われている(ピルを飲んでいれば HIV には罹らないなど拙い知識しかない)。必要な性の知識を与え、様々な誘いに自らの意思で「ノー」と言える判断力、表現力をつける必要がある。

子どもの実態は性感染症と中絶が益々増加しており、それは、性意識の低年齢化と性知識のなさが一因となっている。政府の行なっている性教育・広報戦略はこの実態にそぐわないため機能していない。性教育、健康教育、薬物や性知識の欠如がさらに問題を悪化させている。「社会から排除された結果の交流を奪われた孤独感、競争社会での立ち直れない挫折感、未来への希望の喪失感、自分や相手を大切に思い、他者を気遣うという健康権の保障基盤を奪って」いる。

### 6-3 小児医療体制の不備

日本の乳幼児及び子どもの死亡率は、いずれの年齢段階においても年々低下している。しかし、乳児死亡率を都道府県別にみると最も死亡率の少ない県と多い県の格差は 2.5 倍にも及んでおり、小児科医師数、小児救急医療体制の地域格差が広がっている。また、いずれの年齢段階においても子どもの死因で最も多いのが「不慮の事故」であるが、小児救急医療体制が不十分なために事故にあった子どもを障害や死に至らしめていることが、小児科医からの現場の声としてあげられている。新生児医療の現場では、人工呼吸器管理や重度重複障害のために退院の見通しの立たない長期入院児が蓄積する傾向にある。また、急性期治療を終了し、その結果として重度の障害が残って医療的ケアの必要な小児も増える傾向にある。しかし、現在の小児医療体制では、これは新たな入院が受け入れられなくなることを意味している。しかし、このような状況の中で子ども病院の削減が行われている。

### 6-4 ワクチン体制の遅れ

2008年に日本でもやっとヒブワクチン接種が可能になったが、任意接種で、接種費用は自己負担である。1回7000～8000円で、基本の4回接種では3万円と高額である。一部の自治体では補助金制度があるが、補助のない自治体も多く、ワクチン接種においても地域格差が生じている。近年、高校生や大学生で麻疹の大流行があったため、麻疹ワクチンの2回接種も行われるようになったが、ワクチン接種率は依然低く、散発的に麻疹の罹患が生じている。これも、任意接種であるためで、今後、国の責任で自己負担のない定期接種する必要がある。任意接種体制は、ワクチンの供給不足の原因にもなっている。メーカーは、任意接種では年間20万人分と見込んで作っている。昨年、ヒブワクチンに月15万本の要望が続き、圧倒的なワクチン不足が表面化した。国は、ワクチンの安定供給を目指すべきである。

### 6-5 自己責任論と安全管理

「不慮の事故」の内容としては、ゼロ歳児を除くと死亡原因のトップは「交通事故」である。しかし、道路交通法が改定され、交通事故に遭遇した子どもがヘルメットをかぶっていないケースでは、事故は子どもの自己責任とされ、保障が行われない。また、学校での子どもの事故も、その原因を本人の不注意としているケースが多い。文部科学省学校安全課は『本人が危険を承知しながら事故が起きている場合、文科省の対応で防げるものではない』と述べているが、安全な学校整備を提供することは、行政の責任であり、最も優先されるべきである。

### 6-6 食の貧困

#### 6-6-1 朝食欠食児への給食の保障と食育

「児童の権利に関する条約第3回日本政府報告書」365パラグラフには、2005年6月に成立した「食育基本法」に基づき、“食育”を国民運動として展開すると書いている。2008年



より学習指導要領（幼稚園の項目を含む）、保育所保育指針に記載され義務化されている。「食生活を取り巻く社会環境の変化に伴い、偏った栄養摂取・朝食欠食など子どもの食生活の乱れや、肥満傾向の増加が見られ、子どもたちに望ましい食習慣をみにつけさせるため」とある。

2008 年文部科学省「全国学力・学習状況調査」で、朝食を食べないことがある小学生・中学生の割合は、小学校 6 年生 4%、中学 3 年生 19%とある。この結果を踏まえ、政府は、「早寝早起き朝ごはん」国民運動を推進、チェックシートによる子どもの監視も登場した。

しかし、一言に「朝食を食べない」といっても、その原因はさまざまである。子育て世代の保護者の労働実態をみると、母親でさえ、恒常的に月に 60 時間の残業がある。家庭においても家族で食事ができるような人間らしい生活を保障する社会環境の整備こそ、政府の急務である。

心配なのは、欠食の原因が貧困による場合だ。最も深刻なケースは、世帯収入の不足による欠食、つまり「食べ物が買えない。」状態である。家庭の貧困度が高まるほどビタミン・ミネラルなどの必須栄養素の摂取が低く、高カロリーの冷凍食品や調理済み主食・総菜、清涼飲料水、ファストフードやスナック菓子、などのジャンクフードに依存する傾向が指摘されている。当面の措置として、朝食欠食児童の朝食給食の保証や、貧困家庭の給食費の公費による補助が必要である。

#### 6-6-2 保育所の不完全な給食

厚生労働省管轄にある働く両親のための保育所の委託費の内容でも、3 歳以上児の給食費は不完全給食・主食を除く副食給食費のみとされている。不完全なものであり、日額食料費は、おおよそ牛乳 1 リットル分におさえられている。

家庭保育室・無認可保育所・認定こども園・その他企業による保育所・託児所での実態は更に様々である。大人用出前弁当一人分を 3 人～5 人の子どもで分けて食事としているという想像を絶する状況もある。

#### 6-6-3 外食産業の広がり

家庭にある幼い子どもの食についても多くの不安がある。子育て中の保護者が、食事を手作りで賄っているとは限らず、多くの場合、ベビーフード・ジャンクフードを始め外食産業に頼っている。乳幼児期にジャンクフードを口にすることは、それを美味しいと感じる味覚を育てることになり、子どもが成長してもこれを食べ続けてしまう事態を引き起こし、子どもの健康を生涯にわたって損なうことになる。

また、農薬付けの食品が多い。母乳にダイオキシンが含まれていたように、危険がいつばいである。今日的に言えば、母乳の検査さえも実施されていない。さらに、日本が海外と提携している企業で製造している惣菜に、農薬が混入している事件が起きた。その農薬入りの餃子・肉まんは、大量に販売され、長期間にわたってそれが、保育所や学校給食に使用され

た例もあった。

#### 6-6-4 食の不安と自給率低下

日本では、水が安全にもかかわらず、ボトル入りの飲料水を購入して飲む傾向が、年々増加している。一方、日本列島では、近海汚染がひどく、近海の魚介類が食材となりえず、養殖のはまちが大量に死に、牡蠣が全滅している実態もある。

食の安全・安心の根底を揺るがす第1の問題は食糧の輸入大国、穀物自給率27%、先進30カ国で26番目、政府備蓄米は2006年3月現在、26日分と少ない。農民運動全国連合会米対策部によると、補助金・奨励金を出して減反を強制し、多くの休耕田を作ってしまった。低価格で貧しい国から食糧を買い取り、貧しい国の食糧危機を作っている責任も負っている。フェアトレードの視点は国策から外れている。しかもそのうえで残食・廃棄食品は年間6兆円を超えていることも記しておかねばならない。

同時に子どもたち世代に、生活習慣病（成人病）、糖尿病、高血圧症、メタボリック症候群、心臓病を始め、アトピーその他の皮膚疾患、体調不良などを訴える数が増え、子どもの命が危険にさらされていることに警鐘を鳴らす。

## 7 休息、余暇、遊び

### 7-1 第3回日本政府報告書の問題点

第3回政府報告書は、第2回報告書にパラグラフ428「学校の校庭や教室等に安全・安心して活動できる子どもの活動拠点を設け、地域の大人の協力を得て、放課後や週末における様々な体験活動や地域住民との交流活動等を実施している。」（「地域子ども教室推進事業」または「放課後子どもプラン」と想定される）を追加しただけで、新しいことは書き込まれていない。

第3回報告書に追記された「地域こども教室推進事業」は2004年度から3か年実施されたが、すでに終了した事業である。その後継事業として2007年度から始まった「放課後子どもプラン」には、問題点が多い。本来的な目的・役割の違う「放課後児童健全育成事業」（保育が必要な子どもへの学童保育）と、すべての子どもを対象とした「放課後子ども教室」の「一体化」が提起されたからである。また、児童福祉法にも明記されており、放課後の子どもの生活活動の中心となるべき児童館の位置づけが欠落しているなど、多くの問題点がある。

日本政府は、条約第31条に書かれている「休息・余暇、遊び・レクリエーション、文化・芸術への参加の権利」が子どもの基本権であり、日本の子どもの幸せと健全な成長・発達にとって不可欠の課題となっていることを、いまだに認識できていない。

## 7-2 ゆとりの喪失と生活バランスの歪み

### 7-2-1 崩される子どもの「ライフ・バランス」

子どもの毎日の幸せと成長にとって、バランスの取れた生活が必要である。成人の生活において「ワーク・ライフ・バランス」の実現が課題となっているように、学習と余暇・遊び・文化と仕事（労働・手伝い）など「子どものライフ・バランス」が不可欠である。

日本においては、親自身の日常生活が長時間労働のために労働生活に過度に傾斜したものになっており、家庭での家事や子育ての時間が少なく、近隣住民との交際の時間がほとんど取れない。そうした親の生活実態と社会の労働環境が、子どもの生活に大きな影響を与えている。子どものライフ・バランスの歪みは子どもたちの疲労感をつのらせている。小学校5,6年生で「もっと長く眠りたい」という子どもは70.1%、一日の終わりに「疲れた」と感じる子どもは63.8%にのぼっている（日本子ども社会学会による「子どもの放課後全国調査」、小学校5,6年生3226人・2793人が対象、2004年1・2月、9～11月）。

親子ともども、休息の保障や余暇の充実、文化・芸術への参加を実現できる生活のあり方の探求が重要課題となり続けている。

### 7-2-2 食事や睡眠が乱れている

内閣府の調査によると、中学生の11.3%に朝食習慣が欠落し、朝食を「ときどき食べる5.7%」「たいてい食べない5.4%」「ジュースや牛乳を飲むだけ0.2%」となっている。睡眠や食事などの基本的な生活そのものの歪みが深刻になっている（2007年2月「低年齢少年の生活と意識に関する調査」）。国際的な調査と比較しても、日本の子どもの実態は特異な状況であり、年々その深刻度が増している。

睡眠については、どの年代の子どもも就寝時刻が遅くなり、睡眠時間が短くなっている。日本では1,2歳の乳幼児で、午後10時以降に就床するものの割合が46.8%（スウェーデン27%、イギリス25%、ドイツ・フランス16% P&G社2004年調査）にのぼっており、小学生から高校生まで、日本の子どもの夜ふかし・睡眠不足の状況は国際的に比較しても特異である。1979年には小学校4年生の36%が午後8時台に就床していたのが、2002年には6%に減少している。そして79年にはいなかった深夜0時をすぎても起きている小学4年生が、2002年には2%存在するようになっている。夜ふかしによって慢性の時差ぼけ状態、睡眠不足、明るい夜による生体時計の周期のずれとメラトニン分泌抑制・生活習慣病（運動量減少と肥満）・低セロトニン（脳内・神経伝達物質）とイライラ感の増大、などの問題が引き起こされているのではないかといわれる（神山潤「眠れない・眠らない日本の子どもたち」『子ども白書2005』）。

### 7-2-3 学校化」「学習化」する子どもの生活

子どもたちに「ゆとりの時間」が必要だとして2002年から完全学校五日制が実施されたが、逆に毎日の授業時間数が増加する結果となり、子どもたちの生活を多忙にしている。近

年「学力低下」が叫ばれる中で、文部科学省は学力重視へと方向を転換し、子どもたちの生活はさらに多忙化し、より学校・学習中心の生活へと移行しつつある。

2008年3月に文部科学省が公示した小・中学校の新学習指導要領は、学習内容の高度化と授業時数の大幅な増加を打ちだした。小学1年生は、年間782時間の授業を850時間へと68時間の増加、小学校4年生から6年生は年間945時間を980時間へと35時間の増加となっている。2009年4月からの移行措置によっても、小学1年生でも昼食後まで5時間の授業を行う、高学年は毎週授業が1時間増加して平日の3日が6時間授業となる、土曜日の授業実施、夏休みの短縮など、平日の多忙化・土曜休みの減少・長期休暇の短縮などが報告されている。授業時数の増加とともに、学習内容の高度化、小学校高学年からの外国語活動の導入などが行われ、勉強嫌いの増加が懸念され、塾通いの増加も予想されている。

また先の「放課後子どもプラン」においては、主たる実施場所が小学校中心ということもあり、子どもの生活がますます学校という場のみになっていく傾向がある。放課後子ども教室には学習アドバイザーが配置されており、放課後の時間にも学習が導入されかねない状況である。

#### 7-2-4 友達と遊ぶ時間の喪失

放課後の子どもの自由な時間空間はさらに縮小を続け、子どもが地域社会から完全に切り離されようとしている。小学校高学年の子どもの平日の平均帰宅時刻は午後4時11分であり、放課後の遊び時間が減少している（前記「子どもの放課後全国調査」冬調査）。放課後・休日の部活動、休日の塾通いなどによって、子どもたちが地域で自由に仲間と過ごす時間がもてない現状にある。

子どもをターゲットとする誘拐・殺人事件が続いたことによって、子どもたちの安全・安心を実現するための取り組みが進められている。子どもを見守る地域の大人のネットワークが作られ、大人と子どもの関わりが深まっているが、しかし、学校の行き帰りも大人に見守られるようになり、自由に遊ぶことができなくなっている面もある。

空き地・公園で遊んでいて「うるさい 迷惑や 子どもは早く家に帰ってゲームをして遊びなさい」「よその子は この公園で遊ぶな」と大人に叱られ、遊ぶ場所がないという小学校5年生の声が寄せられている（基礎報告書）。

子どもの自由世界の縮小のなかで、平日放課後に遊ばない子どもは39.7%、ひとりで家の中で遊ぶという子どもが23.9%、ひとりで家の外で遊ぶ子どもが5.2%である。平日の放課後に家の外で友達と一緒に遊んだという子どもは19.4%であって、20%に満たない。そして、家の中では「テレビを見る」（冬66.8%・秋59.8%）が1位であり、ついで「マンガや雑誌を読む」「ごろごろしたりのんびりする」「テレビゲームをする」と続いている。小学校高学年の約40%が平日には遊ばない、70%がひとりで放課後を過ごす、75%が放課後は家の中にいるというのが今日の日本の子どもの姿である。（前記「子どもの放課後全国調査」）

### 7-2-5 二極化する放課後の過ごし方

ひとりで過ごす子どもの生活は、特に都市部で二極化する傾向がある。都内のある区で6年生のほぼ3分の1といわれる私立中学受験希望者の通塾率は83.9%にのぼり、家庭での勉強時間は1時間37分である。一方、非進学者の通塾率は25.3%、家庭での勉強時間は36分である。（深谷昌志「放課後の子どもたち」『子ども白書2008』）

貧困・格差の進展の中で、生活にゆとりのない家庭の子どもはテレビなどを見てごろごろと過ごし、生活にゆとりのある家庭の子どもは進学をめざして放課後も塾と家での勉強に追われ休息や遊びがなく過ごすという、子どもの日常生活の二極化が進展している。

### 7-2-6 「遊びたい」と強く願う日本の子ども

遊びの減少は子ども自身が感じており、「遊びたい」という子どもの願いは強い。遊ぶことは毎日の生活を楽しくするが、「たくさん遊んだ」といつも思う子どもは23.1%にとどまり、85.2%の子どもが「もっと長時間遊びたい」と答えている。そして、「楽しい一日だった」といつもそう思う子どもは19.1%（わりとそう思う35.0%）にとどまっている。「明日もきっといいことがある」と思える子どもは29.1%しかおらず、そう思えない子どもは50.5%にのぼっている。幸福度の自覚の面でも、「とても幸せ」と思う子どもは25.2%、「わりと幸せ」と答える子どもは29.9%であり、「あまり幸せでない」12.9%、「全然幸せでない」と思う子どもが5.7%存在している。（前記・日本子ども社会学会調査）

国際的な比較から見ても、遊びや文化を通じて多様な人間とつながる機会の喪失は、日本の子どもの孤立化に拍車をかけている。日本の15歳の子どもで「自分を孤独と感じる」のは29.8%におよんでおり、第2位のアイスランドの10.3%と比較しても3倍にのぼっている（Child poverty in perspective : An overview of child well-being in rich countries , Innocenti Report Card 7, 2007）。

## 7-3 子どものライフ・バランスの実現に向けて

### 7-3-1 余暇・遊び・文化が子どもの基本権であることの認識をひろげる

1959年の国連・子どもの権利宣言の第7条では「児童は、教育を受ける権利を有する」とともに、「児童は遊びおよびレクリエーションのための十分な機会を与えられる権利を有する。その遊びおよびレクリエーションは、教育におけるのと同じ目的に向けられなければならない」と、教育と遊びとは同じ条文において規定されていた。子どもの毎日の生活のなかに、教育と同等の比重をもって、余暇・遊び・文化を位置づけることが、子どものライフ・バランスの健全なあり方にとって必須である。

子どもたちが毎日の生活の中に余暇と休息の時間を持ち、楽しく遊びやレクリエーションをくりひろげ、文化・芸術の豊かな鑑賞・創造に参加することは、子どもが子どもとして子ども期を過ごす上で不可欠の権利である。

子どもの毎日の生活の中に、余暇・遊び・文化があつてこそ、子どもは毎日の生活を楽しむ幸せにすごすことができる。同時に、自発的で積極的な活動のなかで発揮される意欲や自主性、楽しさを通じてひろがる他者との豊かな関係性、自然や文化との多様な関わりあい、子どもが成長・発達していく上で欠かすことができない。ヒトとして生まれた子どもが、人間らしく、身体的・精神的・情緒的・知的・文化的に成長・発達する上で、第31条の実現を欠かすことはできない。

そのためには、住宅の高層化やクルマ社会を子どもの生活圏の視点から抜本的に見直すこと、コンピューターゲームやケータイに象徴される新しい「遊び」の媒体が子どもにもたらす影響についてひろく議論・研究すること、商業主義的あるいは政策的に大人が「子どもに与える文化」でなく、彼らの野性・活動性を呼び起こす自治に根ざした「子どもがつくる文化」に関心を向けることが社会的な課題となるだろう。

### 7-3-2 公的施設とNPO・NGOの協働をひろげる

児童館・学童保育・放課後子ども教室・文化施設における子ども対象の活動など、公的な施設・施策においてさまざまな活動が進められており、それを第31条の観点から見なおし、その役割にふさわしい発展の方途を探ることが必要である。

同時に、公的に位置づけられた場と市民的な活動の場の双方において、NPO・NGOが果たしている公共的な役割を評価し、位置づけていくことが重要である。子ども自身の持つ力にも依拠しながら、日々生み出されている可能性をはげまし広げ、ゆとりを大切にする日本社会へと根本的転換をはかっていくことが求められている。

子どもの権利条約第31条の精神にもとづく、子どもの休息・余暇、遊び・レクリエーション、文化・芸術の権利を、子どもの不可欠の権利として日本社会に確立していくための基本法の制定も課題である。

## 8 マスメディア

### 8-1 はじめに

市民的自由に関連して、第16条では、プライバシー・通信・名誉の保護がうたわれ、締約国に対して子どもがその「保護を受ける権利」を保証することを求めている。また第17条において、適切な情報へのアクセスに関連して「マス・メディアの果す機能の重要性を認め、子どもが国内及び国際的な多様な情報源から情報及び資料、特に子どもの社会的、精神的及び道徳的福祉並びに心身の健康を促進する目的の情報及び資料を利用できる」ことを目的として締約国に対して以下の5点を求めている。

1. 社会的及び文化的に児童の役に立つ情報及び資料を第29条（教育の目的）の精神に従って普及させるようマス・メディアを奨励すること。
2. こうした資料を、文化的にも、国内及び国際的にも多様な情報源から作成し、交換し及

び普及させるよう国際協力を奨励すること。

3. 子ども用書籍の作成及び普及を奨励すること。
4. 少数者集団に属し、または原住民である子どもの言語上の必要に特に配慮するよう、マスメディアを奨励すること。
5. 子どもの福祉に有害な情報及び資料から子どもを保護するため、適当な指針を作成するよう奨励すること

今回の第3回政府報告書において、政府はこの「市民的自由」についてどのような報告を行なっているのだろうか。以下メディアに関連して記述する。

## 8-2 市民的自由とメディア

概要のIV「市民的権利及び自由」において「また、我が国においては特に児童の福祉に有害な性・暴力等の情報からの児童の保護が課題となっているが、地域における違法・有害な広告物の撤去等の活動や、青少年のメディア・リテラシー向上のための教育の推進、関係業界への自主規制の徹底の要請等の取り組みを一步一步進めてきたところである」と触れている。

そもそもメディアの問題は、情報を流す側の問題がもっとも重視されなければならないが、それを「関係業界への自主規制の徹底の要請等」としているところに問題がある。問題の情報を流す側の規制をせずに「メディア・リテラシー向上のための教育の推進」をすすめることは、結局問題を隠蔽することにつながり、情報の受け手に責任を押し付けることになっている。

## 8-3 「条約の諸規定の実施のための一般的措置」について

パラグラフ14において、「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」（いわゆる「出会い系サイト規正法」）が2003年6月に制定されたこと、またパラグラフ16では「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（以下「児童買春、児童ポルノ禁止法」）」の「法定刑を引き上げるとともに、電気通信回線を通じて児童ポルノを記録した電磁的記録等を提供する行為等を犯罪化する等の改正を行」ったことに触れているが、電気通信回線関連業界には「自主規制」を求めるだけに終わっており、根本的な改善にはなっていない。発信者が特定されるようなシステムを作る必要があるが、こうしたことについては一切手をつけていない。

その他「青少年を取り巻く環境の整備に関する指針（2004年）」（パラグラフ244）、「IT安心会議」（インターネット上の違法・有害情報に関する関係省庁連絡会議：フィルタリング・ソフトの普及や家庭における利用の促進が「警察」の「非行防止教室」を通じて行われていること：パラグラフ248）などの記述があるが、日本の子どもたちを取り巻く現状の改善になってはいない。

#### 8-4 市民的自由とメディアに関わる日本の子どもの現状

日本の商業主義や消費文化の中で11歳の小学生が同級生を殺害した事件におけるメディアの問題（基礎報告書10、299）、少年少女向けのマンガやインターネットのセックスサイトを通じて、男性中心の歪んだ性情報が流され続けている問題（基礎報告書11）、コンビニエンスストアでの過激な性描写の雑誌が与える影響（基礎報告書43）、ゲーム・パソコン・テレビ（ビデオ）が子どもの周りにあふれていて親がコントロールできない問題（基礎報告書44）、メディア漬けの子どもたちの脳の発達の問題（基礎報告書141-142）などが指摘されている。

またこの数年急激に発達した携帯電話に関連して、中学生とケータイ・ネットの問題を指摘した報告（基礎報告書288）、メディアを通じた暴力的な文化が与える影響について触れた報告（基礎報告書299）、体感的なコミュニケーション能力を失い、インターネット中心のバーチャルなコミュニケーションに依存していく若者の問題を取り上げた報告（基礎報告書297）、乳幼児期のメディア、とりわけテレビの発達に与える影響を取り上げた報告（基礎報告書218）、初等教育におけるメディアの問題、とりわけインターネットへの有害サイトへのアクセスの危険性と心身の発達に及ぼす影響（基礎報告書219）、中学生や高校生における携帯電話やマンガの与える影響に触れた報告（基礎報告書220）、とりわけ携帯電話がいじめの新たな温床となっている状況が小学校高学年から顕著になっていること（基礎報告書221）、テレビやゲーム、マンガ、アニメなどの製作現場が以下に烈悪であるかの問題点（基礎報告書223）を指摘したことなども指摘されている。

一方では業界や公的な規制についての報告（基礎報告書224）、民間の積極的な取り組みとして、子どもとメディアのあり方をめぐって地方自治体やNPOなどが取り組んでいる報告（基礎報告書222）、メディア・リテラシーにおける学校や授業での取り組み（基礎報告書225）、政府報告書への批判と提言（基礎報告書226）などが取り上げられている。

### 9 教育

#### 9-1 新自由主義教育改革のもとでさらに激化する競争主義

##### 9-1-1 新自由主義教育改革の特徴

2004年に第2回政府報告審査が行われて以降、高度に競争主義的なゆえに子どもの発達のゆがみをもたらしているとCRCによって指摘された教育は、政府の実行している新自由主義教育改革によってさらにその競争主義的な性格を強め、これまで以上に深刻な影響を子どもの権利に与えている。

第2回審査以降日本政府は新自由主義に基づく教育改革を包括的に実施してきた。それは4つの側面を持っている。第1は、教育内容に関わっては、教育を市民性と読み・書き・算を子どもに教える基礎教育、職業能力育成のための職業教育、およびエリート教育に三種別化すること。第2は、教育の機会にかかわって、義務教育終了後に子どもが受ける教育の



種別をその能力に基づいて決定すること、そして、公費の支出を基礎教育とエリート教育に限定すること。第3は、教育管理に関わって、政府がスタンダードを設定し、各学校にそのスタンダードを達成する責任を課し、学校による達成度を評価し、達成度に応じて賞罰を与えること。第4は、中央政府の財政責任を軽減し、その役割を品質保証の名の下における競争の組織に限定する一方で、財政責任を地方政府に押し付けることである。

新自由主義教育改革は、エリートと非エリートの早期選抜を目的とし、その目的達成のために、政府による教育内容の成果に関するスタンダードの設定、学校間の競争、学校の階層的構成、学校評価、教師の人事考課という徹底した国家統制の仕組みを用いるとともに、競争の結果子どもにもたらされる“勝敗”の責任は子どもと親にあるという考え方を強調する仕組みであると言い換えることもできる。

日本の公教育はその競争主義的性格で有名であった。しかし、この間実施されている新自由主義教育改革のもとにおいて現れている競争主義は、子ども、教師および親に与えている影響という点から見ると、過去のそれとは次のように大きく異なっている。

#### 9-1-2 競争の低年齢化、勝敗の持つ意味の重さ、家庭の資力によって決まる勝敗

まずは、競争が低年齢化していること、競争の結果が15歳以上で受けることのできる教育の質および将来の職業選択を決定的に左右すること、そして、競争において勝者となるのか敗者となるのかが、親の資力によって決定されてしまうということである。中央政府は2007年から実施している悉皆方式の学力テストは小学校6年生および中学校3年生を対象としている。全員参加の競争が高校入試段階から、小学校卒業段階にまで引き下げられたのである。また高校教育の多様化により、高校が大学入試準備教育と職業教育の2分化され、非エリートコースに進学した子どもの大学進学機会が縮小されている。高校生の言葉を使えば、「15歳で人生が決まってしまう。」という事態が生まれている。このような競争が子どもの発達にもたらしているゆがみについては、10-2において詳述する。

#### 9-1-3 親からのプレッシャーの増加と長期化

次に、競争の結果に対する責任が親とその子どもにあるとの考え方が新たに導入されているために、親が子どもにプレッシャーをより早い段階から、より強く与えるようになっていく、ということである。そして、子どもが勝ち組にい続ければそれがより長期にわたって継続する一方で、子どもが一旦負け組に入ってしまうと、精神的に子どもを見捨ててしまう、という傾向を新たに生み出している。

#### 9-1-4 教師の専門職としての地位の喪失と士気喪失

最後に、教師からその専門職としての地位を奪い、教師の士気を挫いてしまっていることである。新自由主義教育改革のもとで、学校は、政府の設定した目標を達成するための競争の中に置かれ、競争の結果に対する責任を負わせられている。学校は、階層的に組織され、

学校運営の権限が校長に集中させられている。そして、学校が目標を実行しているのかが学校評価制度の下で評価され、さらに、教師が目標実行にどの程度協力しているのかが人事考課制度によって図られている。教員に対する管理は緻密化するのと同時に日常化している。このような施策が、教師に対して与えている否定的な影響は計り知れない。

小中学校においては学力テストにおいて高得点を子どもにあげさせることが第一目標となり、高校においては、エリート大学への入学者数、より良い企業への就職者数を多くすることが第一目標となる中で、教師はそもそもなぜ自分が教師であるのかという問への答えを見出せなくなっている。また、校長に権限が集中するなかで、日本の学校教育における伝統であった同僚性も喪失している。教師同士が子どもについて語り、あるべき教育内容や教育方法を相談し、学校の目標を決定してきた職員会議が、政府と校長の支持の伝達機関化してしまった。また、校長による人事考課は、同僚同士によるインフォーマルな対話と相互評価を学校から消失させた。さらに、入試準備教育や職業指導教育に学校の教育内容が政府と校長によって染め上げられていく中で、教師は、自らの思考に基づいて、子どもの人間としての成長発達に必要な教育のあり方を考え、それを実行していく機会を奪われている。

## 9-2 新自由主義教育改革のもとにおける子どもの発達のゆがみの激化

新自由主義教育改革が子どもの発達にもたらしているゆがみについての体系的な調査は行われていない。それでもなお、次に挙げる定量的および定性的データは、新自由主義教育改革が子どもの発達のゆがみを格段に深刻化していることを示している。

### 9-2-1 いじめ、不登校、校内暴力、自殺の激化

まず、競争主義的な教育制度に対する子どもの異議申し立てを意味してきた、いじめ、不登校、校内暴力の件数が、2004 年以降、過去 20 年間の最高値を示したことである（詳細は、XXXX 参照）。また青少年の自殺も 2006 年に過去 10 年間の最高値を示している。

定量的データの持つ現実の意味を教えてくれるのは、長崎県で 2004 年から 2005 年にかけて連続した起こった子どもによる殺人事件および自殺事件に関して NGO から寄せられた情報である。長崎県は、2004 年に高校の総合選抜制度を廃止して、全県一区の最も競争主義的な高校入試制度に改革した。同時にエリート校として中高一貫校を設立し、優秀な生徒を受験させるようにとの圧力を公立小学校に加えていた。2004 年 6 月に長崎県佐世保市で小学校 6 年生の女子児童が、学校内で、同級生をナイフで刺し殺した事件がおきた。女子児童が同級生を刺し殺した動機は公表されていないが、競争主義の激化が深い影響を与えていたと考えられる。女子児童は、事件の 4 ヶ月前の 2 月頃、中高一貫校中学受験のために、好きだったミニバスケットボール部を母親によってやめさせられた。それ以降、彼女は周囲に攻撃的になっていった。女子児童が在学していた小学校は、前年県立中高一貫校を 19 人が受験したものの合格者はなく、6 年担任には、「今年こそ合格者を」との圧力を感じざるを得なかったということである。

そして、2004年6月8日、長崎市内の中学3年生の女子が、タオルにくるんだ包丁を教室内でちらつかせていたと「銃刀法違反容疑」で書類送検された。同29日には中学1年生の男子が自宅で小学校6年生の妹をバットで殴り重傷を負わせるという事件も発生した。万引きの件で教頭・担任から指導され、母親も呼び出された直後に起きた事件だった。総合選抜制度廃止後深刻な少年犯罪が発生したことを重く見た長崎県議会は、2005年7月、「教育非常事態宣言」を出した。しかし、県議会の呼びかけにもかかわらず、2学期の始業式が行われる9月1日に、長崎県では2人の中高生が自殺する事態が生じ、その後の1ヶ月間で、合わせて6人の中高生が自殺したのである。

なお、日本政府は、長崎県佐世保女子児童殺傷事件を受けて、新自由主義教育改革を見直すのではなく、この事件を口実にして、子どもの対する厳罰的アプローチを内容とするゼロトラレンス政策を導入した（詳しくは、XXXX 参照）。

### 9-2-2 アパシー

第2は、日本でもっとも貧困であり、大学進学率向上を県の教育政策の最優先事項として設定し、この20年にわたって独自の悉皆方式の学力テストを実施してきた沖縄県の子どもに関する NGO からの報告が、“できない子”にアパシーという問題を引き起こしていること、あるいは引き起こすであろうことを示唆している。沖縄県では、大学進学率向上を目指して、1988年度からすべての小学6年生および中学2年生を対象に達成度テストを実施してきた。日本における学力競争は、家庭の資力に大きな影響を受け、資力の強い家庭ほど勝者になりやすいという特徴を持っていた。学力テストが早期から実施されればされるほど、学力テストの成績はより強く家庭の資力を反映することになる。事実、新学力テストにおける子どもの成績と親の収入との間に相関関係があることが、文科省の委託を受けて実施された研究において明らかにされている。従って、テスト成績結果を早期から見せられれば見せられるほど、自分の力だけではそれを向上させることはできないので、子どもには無力感や諦観が蓄積していく。この絶望感の蓄積を裏付ける定量的なデータはまだ無い。しかし、それでもなお、他県のベテラン教師が公開授業で沖縄の子どもに授業をした際に述べたと報告されている次の発言は示唆的である。「沖縄の学校には、何事もあきらめてますっていう雰囲気の子が少なくない。そういう子は普通、反発するんだけど、そんな元気もない。」

### 9-2-3 親による子どもの精神的殺人

第3は、たとえ“できる子ども”であっても、精神的に殺された状態とでもいうべき状況に追い込まれている、ということである。精神科医や心理カウンセラーによれば、いわゆる“良い子”ほど、「良い成績を取れ」「成績で他人に負けるな」という親の要求にこたえるため、自分の欲求や希望を押し殺してしまう。そして、親の期待に応えきれなくなると、親から親子でいることを拒絶されてしまうと言う。“良い子”は、「肉体としてそこに生きてある

のに、自分が生きてそこに自分として存在しているという感覚を持ってない」あるいはそのような感覚を「奪われている」状態にあると指摘され、この状態は、親による子どもの精神的殺人と呼ばれている（芹沢俊介『親殺し』（NTT 出版・2008 年）。2005 年以降日本社会においては、子どもによるその実父母の殺人事件が多発している（1996 年から 2004 年までは 3 件から 10 件であったものが、2005 年には 17 件であった）。これらの殺人事件を分析した精神科医は、これらの事件においては、親による子どもの精神的殺人が、子どもによる親の殺人に先行しているとの分析を示している。

### 9-3 新自由主義教育改革の 13 の問題

新自由主義教育改革のもたらしている問題のより詳細な分析は本論でなされる。ここでは、それらを要約し、13 の問題点を挙げておく。

#### 9-3-1 「教育における貧困」

第 1 は、新自由主義教育改革のもとでより激化した競争主義が、特に、貧困家庭に属している子どもの権利に特に不利益を与えて、「教育における貧困」という問題を発生させていることである。私立高校において学費滞納者が増加し、経済的理由に基づいて退学する子どもの数が激増している。学費が私学に比べれば安い公立高校においても、特に定時制高校において、同様の傾向が生まれている。高校学費が払えないために、合格しても入学を断念する子どもの数も増えているのである。そして、母子家庭の子どもの高校進学率が極端に低くなっている。新自由主義のもとで労働分野の規制が緩和され、不安定な就労形態のもとで働く大人が多くなり、低所得層を増加させた。本来であれば、日本政府は、社会保障を充実させ、家庭の資力に左右されない十分な教育を学校において提供すべきであった。しかし、日本政府は、まったく逆に、社会保障費をカットすると同時に、教育に受益者負担政策を維持した上で、学力獲得を学校外における塾などの教育サービスの親による購入に委ねる政策を強化してきたのである。このことは、社会権規約委員会からの勧告にもかかわらず、中等教育および高等教育への無償制の漸進的導入を規定する社会権規約 13 条 2 項 (b) の留保を撤回しない日本政府の姿勢にも示されている。国連子どもの権利委員会 (CRC) は、日本政府報告に関する第 2 回最終所見において、高等教育の機会が、家庭が塾に支出することのできる金銭の額に左右されていることに懸念を示した (49(b))。現在においては、小中学校において子どもがどの程度の学力を獲得できるのか、子どもが高校教育を受けることができるのか、受けられるとしてもどのような質の高校教育を受けることができるのかを左右するように至っている。

#### 9-3-2 競争の激化と低年齢化

第 2 は、高校入試改革、小学校中学校における悉皆方式の学力テストの実施と学校ごとの成績公表、学校選択制度によって、競争主義がさらに激化するとともに、競争の低年齢化

が生じていることである。2003 年から、法改正により都道府県教委の判断によって学区制度を廃止できるようになったことを受けて、高校入試における競争の緩和に貢献してきた学区制度を廃止し、競争を激化させる全県一区制度を導入する動きが全国に広まった。小中学校における学力テストは、地方自治体が独自に小中学校の特定の学年のすべての子どもを対象として行い、学校ごとの成績が公表されてきた。小中学校選択制度をさらに導入する自治体もあった。そのような自治体においては、良い小中学校への入学に向けての競争が生まれ、裕福な家庭の子どもはできる学校へ、貧困な家庭の子どもはできない学校へ行くという結果も生まれた。そして、文科省は、競争的環境を導入すれば、子どもの学力は上がる、との理屈のもと、小学校 6 年生と中学校 3 年生を対象とした悉皆方式の全国一せい学力テストを 2007 年から開始した。文科省は、自治体に対して学校ごとの成績公表を控えるように助言はしているが、それを禁止していない。このため、大阪府がその市町村毎の学テ成績を公開したほか（2009 年 8 月）、鳥取県および秋田県が公表している。今後公表する自治体が増えていくことが懸念されている。

### 9-3-3 小中における学力獲得への家庭の資力の影響の増加

第 3 は、小中において、子どもの家庭の資力に応じて、子どもが受けることのできる教育内容が区別される、という事態が進行していることである。1990 年代後半から文科省が採用してきた、小中学校における学力獲得の責任が学校ではなく子どもと親にあり、学校は親と子どもの責任を援助するにとどめるとの政策は、小中において子どもが獲得できる学力が家庭の資力に規定される傾向を生み出した。現に、公立中学生を持つ親が通塾費用として支払った額は 1994 年に 145,540 円であったのに対し、2006 年には 176,000 円にまであがりこの 13 年間で 20%増加している。この 13 年間における家庭における教育費支出の増加の主要因となっている。そして、2007 年に改正された学校教育法は、学力を基礎と応用との部分に区分し、基礎と応用を子どもに身につけさせると規定している。確かに明文においては基礎と応用が「and」で結ばれているために、基礎だけを学ぶ子どもと応用も学ぶ子どもに子どもをトラッキングすることは想定されていないようにも読める。しかし、文科省が小中学校における習熟度別クラス編成を推奨し、それを導入する自治体が増えていたため、現実には、トラッキングが実施されている。その結果、小中において子どもの受けることのできる教育の質が、家庭の資力によって区別される、という事態が生まれているのである。

### 9-3-4 高校教育の大学受験準備教育と陳腐な職業教育への 2 分化

第 4 は、高校教育が、大学入試準備教育と陳腐な職業教育を提供するものとに 2 分化され、かつて提供されていた普通教育および職業教育の双方の質が劣化していることである。2007 年の改正学校教育法は、高校教育に関しては、「高等普通教育」および「職業教育」の双方を提供することとなっていたものを、「進路に応じて」それらを提供することができるものとの改正をした。「進路に応じて」という言葉が入ることにより、高校教育をいくらで

も多様化することが可能となった。すでに高校多様化政策を先行実施している東京都においては、すべての高校が、大学準備教育に特化した教育を行うエリート校か、「職業教育」に特化した非エリート校に種別化されている。エリート校にいる子どもたちは、テスト準備教育に負われている。非エリート校にいる子どもたちは、普通教育をうける機会を奪われ、しかも、不十分な普通教育の上に実行されるため陳腐なものとならざるを得ない職業教育をあてがわれている。この結果、大学進学機会が剥奪されるか、狭められている。

### 9-3-5 定時制高校統廃合による教育機会の制限

第5は、小中学校において競争主義的な教育のもとで不登校をし、いじめを受けて心に傷を負って、あるいはその他の理由により、学力を獲得できなかった子どもたちの高校へのアクセスに特別の困難が生まれていることである。不登校をし、あるいはいじめの被害にあった子どもたちは、定時制高校に、定員数よりも志願者数が少なかったので、無試験で入ることができ、しかも、そこで、教師との人間関係を持ちながら自信を回復し、そこで提供される普通教育を学んで学力を再獲得することができた。しかし、高校統廃合により昼間制高校の定員が減少し、夜間高校の志願者数が多くなったこと、そして、CRCが前回の最終所見で東京都における定時制高校廃止に懸念を指摘したにもかかわらず、定時制高校統廃合の動きが全国化したため、定時制高校の定員が減少し、定時制高校でも試験が行われるようになった。このため、小中学校において学力を獲得できなかったこのような子どもたちが定時制高校に合格することが困難となり、高校教育を受ける機会を奪われている。また、高校統廃合により人口の少ない地域における全日制高校が統廃合されたこと、および、全県一区の大学制度の導入により、農山村部における子どもが高校教育を受けようすると、通学に多大な通学時間を使わざるを得ない、という事態も生まれている。

### 9-3-6 深刻化している不登校、いじめ問題の無視と隠ぺい

第6は、学力テスト体制のもとでの教育のテスト準備化のもとで、学校が、テスト準備を最優先にし、小中学校における不登校、いじめなどの対応を後回しとする傾向や、学校評価制度と学校選択制度のともで、“良い学校”という見かけを作るために、その存在を報告しないという慣行を生み出したことである。文科省統計によれば、不登校については2001年～2005年までの間、いじめと不登校の数が減少している。これは現実には不登校が減少したのではなく、2003年度から導入された学校評価制度のもとで、各学校が自分たちの学校に存在する問題をできるだけ少なく申告するようになったからである。いじめについては1985年以降減少していた。しかしこれは、いじめの新しい形態に対応するいじめの定義を調査に当たって用いなかったことに原因がある。新しい定義を用いた調査では、ピークの1985年と同じくらいの水準にまでいじめが存在していることが明らかとなっている。また、いじめ自殺は、学校からの報告を集約した都道府県教委の報告をもとに作成されている文科省統計では、1999年から2005年まで、存在しないということになっていた。これに対

して、警察庁データでは23件と報告されていた。

#### 9-3-7 教育条件に関するナショナル・ミニマム

第7は、子どもとの応答的な人間関係を形成するのに必要な労働条件・教育条件の向上について、日本政府はそれらを向上させるための施策を放棄してしまっていることである。まず、国民の悲願であった1クラス当り40人という学級定数に関するナショナル・ミニマムの改善にかかわって、日本政府は、2005年に、学級定員に関するナショナル・ミニマムを向上させるという政策を放棄してしまった。子どもとむきあう時間を作るために不可欠であった長時間労働の解消などの教師の労働条件の改善についても、事務職の増員および正規教員の定数の増加は取られていないのである。

#### 9-3-8 教師からの専門職としての地位のはく奪と士気喪失

第8は、すでに述べたように（XXXX 参照）、新自由主義教育改革は、教師から教師であり続けることの目的、教師として成長発達するのに必要な同僚性、そして、教師が教育を実行していく上で不可欠な主体的な思考を奪っていることである。

#### 9-3-9 国家道徳を内面化させた国民形成

第9は、教育基本法の全面改正により、子どもの人格の全面的発達よりも、国家が求める道徳律を内面化した国民形成が重要視されるに至っていることである。日本政府は2006年に教育基本法を全面的に改正し、人格の全面的発達に加えて、「必要とされる資質」を備えた「国民」形成を、教育の目的として掲げるに至った。そして新教基法は、国民に必要とされる資質として、5号にわたって、約20項目の徳目を規定したのである。その構成と内容は、文科省が作成した学習指導要領道徳編と全く同じである。

#### 9-3-10 日の丸・君が代の強制

第10は、1999年の国旗・国家法制定以降、日本政府は、卒業式などの学校儀式における「日の丸・君が代」の取り扱いを行うべきことを全国の学校に指示したのを受けて、地方教育委員会が、日の丸に正対しての君が代の斉唱を校長に義務付け、かつ校長に、個々の教員に、起立をして、君が代を斉唱すべきことを命令し、それに従わなかった教員が処分されるという事態が全国で多発していることである。国旗・国歌というシンボルをどのような評価をするかは、個々人の思想良心の自由に委ねられている。また、国旗に正対して国家を称える文言から構成される国歌を歌うことを強制することは、国歌が自らへの同意を国民から強制によって調達するということを意味する。これは、国民の自発的同意に基づいて政府は成立すると考える立憲主義の基本的な考え方とも矛盾する。地方政府における動きは、教師が個人として有する良心の自由を、彼・彼女が公務員であることを理由に否定するものである。教師に日の丸に正対して君が代を歌わせることにより、国旗・国家に対する態度が個々

人の判断に委ねられるべきなのではなく、当然に国家シンボルに対して忠誠を誓わなければならないのだ、というメッセージを子どもに伝達することを教師に強制している。これは、教師の教育の自由を否定し、子どもの自由な人格形成に関する権利を侵害するものである。

### 9-3-11 ゼロ・トレランス政策

第11は、子どもの人間の尊厳と一致しない方法の懲戒の使用を、文科省が推奨しているということである。文科省は、文部科学省初等中等教育局長通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」（2007年2月5日）において、アメリカにおいて開発されたゼロトラレンス政策を採用し、問題行動を起こした子どもに、教育的な援助を与えることよりも、それに罰を与えることとしている。同時に、法禁されている体罰の意義を狭く解釈し、「身体的苦痛を伴わない実力の行使」は体罰に該当しないとした上で、その使用を認めたのである。CRCは、体罰に代わる積極的な懲戒の方法の開発を日本政府に2度にわたって勧告してきたが、日本政府はこれを無視している。

### 9-3-12 ジェンダー・バッシング

第12は、ジェンダー平等、セクシュアル・ヘルツ／ライツの観点からの男女平等教育がようやく全国的に展開されるようになった21世紀初頭頃から、一部の保守的な市民団体によって激しいジェンダー・バッシングが今に至るまで展開され、日本政府がその陣営と歩を一にしていることである。バッシング論者の主張は、固定的性別役割分業観を是正し女性が個人として自立することを許すと、日本の伝統である家庭を崩壊させ、家族の絆を解体させるというものである。この市民団体と一部の政治家・マスコミによる攻撃のために、教科書会社・教科書執筆者は第二次世界大戦下での日本軍「慰安婦」・「三光作戦」などの記述を「自粛」し、政府による教科書検定制度によって沖縄戦で日本軍が日本の民間人の集団自決を「強制」した記述について削除させられた。またジェンダー平等教育・性教育を中心的に実践してきた教員たちは地方議会議員・教育委員・マスコミによる事実を歪曲させた執拗な批判によって「自粛」を余儀なくさせられ、教員達が自分の信じる教育を自由にできない状況が全国に広がっている。そして、「ジェンダーフリー」の語を教育現場で禁止するという言論弾圧をしている都府県当局が幾つもあり、男女混合名簿や「ジェンダー」の語さえも禁止すべきであるという無謀な論調を許すに至っている。

### 9-3-13 教育基本法の全面改正

第13は、子どもの権利条約と親和性の高かった1947年に制定された教育基本法を全面改正し、子どもの権利条約と矛盾する新しい教育基本法を制定したことである。旧教基法のもっとも大きな特徴は、①公教育の目的を人格の全面的発達に設定し、②そのような教育を実行するには、教師が、子どもと親と市民が日常的に発する声に直接対応することが不可欠であることを確認し、③政府の役割をこのような教育の直接責任を守り育てるための条件



整備設定したことにあった。しかし、政府は、旧教基法のこのような基本的な特徴を示す条項のほとんどを改正し、①教育の目的の重点を、国が求める資質を内面化した公民の育成に置き、②教師は法律に従って教育を行うことによってその責任を果たさなければならないとし、そして、③政府の役割を、条件整備よりも競争の組織と国家道徳の強制としたのである。新しい教育基本法のもとにおいて子どもは、教師との応答的な関係のもとでその人格を全面的に発達させる主体としての地位を奪われた。逆に、“能力”に基づいて選別される客體、問題行動を起こせば罰せられる客體、そして、国家道徳を注入される客體として位置づけられたのである。これまでに指摘した問題のすべては、この新しい教基法が描く子ども観が現実のものとなりつつあることを示している。

#### 9-4 教育における貧困

##### 9-4-1 貧困の拡大のもとにおける私費負担の限界突破

###### (1) 貧困の拡大

日本の国民の所得はこの10年、大幅に低下した。1998年には国民の全世帯の平均所が657万7000円だったが、2007年度では566万8000円（-17%）に減少した。しかも全世帯のうち、平均所得以下の世帯が61、2%に、400万未満世帯は44、0%と大幅に増えた。とりわけ母子世帯の困窮ぶりは深刻だが、国や自治体の支援がほとんどない日本では母子世帯の母親の80%は働いているが、平均年収は212万円で児童扶養手当を入れても全世帯平均の40%以下で300万円未満世帯が71、6%にのぼる。

OECDが2008年に発表した『格差は拡大しているか — OECD諸国における所得分配と貧困』によると、日本の貧困率（所得分布の中央値の2分の1未満で生活する人の比率）はOECD諸国の中で4番目に高く、子どもの貧困率も1985年の11%から14%に増えている。

OECD加盟の先進国の中でも日本は少子化がもっとも進んでいる。国立社会保障・人口問題研究所が行った「第12回出生動向基本調査」（2002年）によると、「子育てや教育にお金がかかりすぎる」と回答する夫婦が全体の60%を占める20歳代の夫婦では同じ回答は80%を超えている。日本社会が、子育てがむずかしい社会であることを明らかにした調査である。

###### (2) 高騰し続ける日本の教育費

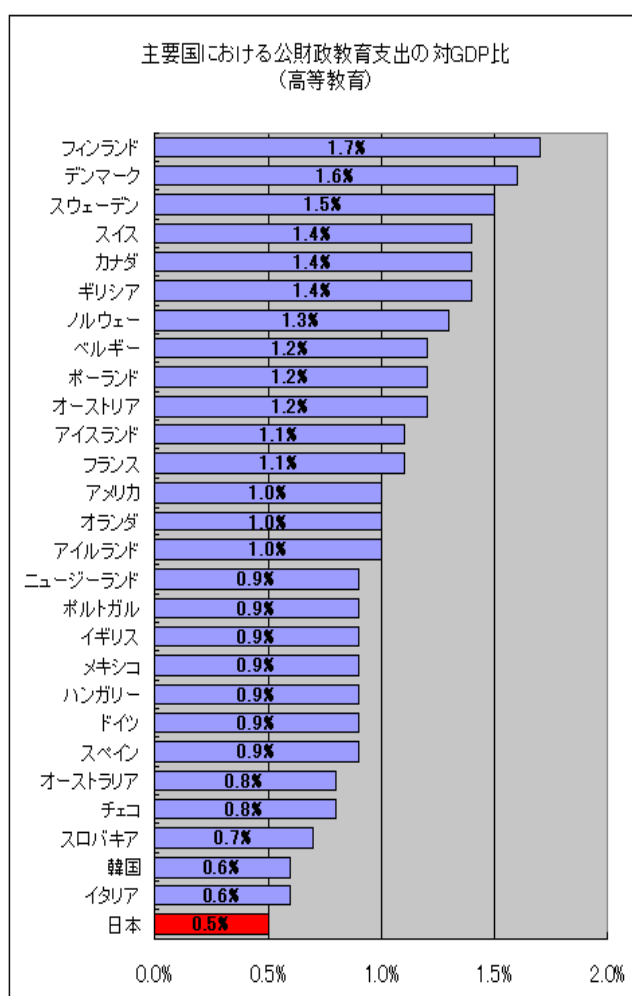
貧困の拡大のもと、教育費の私費負担が大きく家計を圧迫するようになっている。

まず大学である。やはりOECDの調査、「大学高等教育機関における自国学生の推定平均年間授業料」（図表で見る教育—OECDインディケータ2008年版）によると日本の公立大学は3920ドルでアメリカの5027ドルに次いで第2位である。私立大学の授業料もOECDの調査ではアメリカや韓国より安いことにはなっているが、日本では授業料以外の教育費が高額であること、私立大学に通う学生が全体の4分の3を占めることなどを考慮すると

大学の教育費が世界1という評価は間違っていないと思われる。

日本の小学校から大学まですべての教育機関の費用は必ずしも授業料だけではなく、さまざまな外部費用がかかる。2004年度の日本の国公立大学の初年度学生納付金額は80万2800円になり、第2世界大戦終結後60年間で2632倍になった。教育の「漸進的無償化」の国連の合意がつくられた1966年からの40年では60倍になった。一方、日本の私立大学の初年度学生納付金は2003年の平均で129万3049円、記録が残されている1955年から34.7倍。1966年からだと6.8倍になった。総務省が示している高校の授業料の基準額は、この40年間で月800円から9900円に12倍に増えている。

### （3）受益者負担主義の友で大きくなる私費負担割合



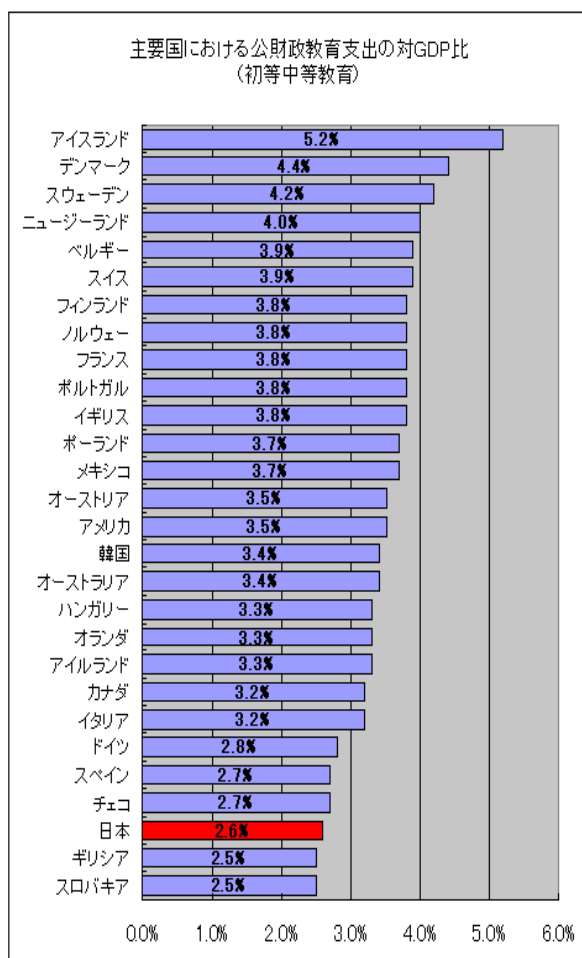


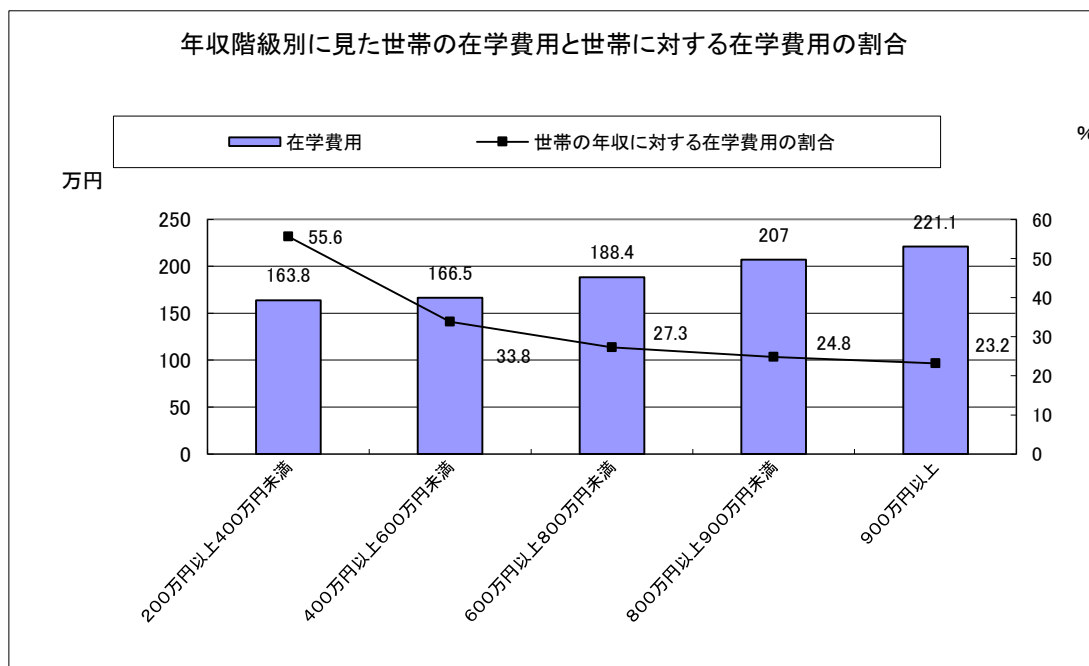
図2 OECDの資料から作成

図3 OECDの資料から作成

上の図は、高等教育と初等中等教育の国の財政支出の割合を示す OECD の調査資料である。日本は教育に対する財政支出が先進国では最も少ないことがわかる。日本は、いわゆる受益者負担主義が世界でも徹底している国である。

日本国憲法 26 条は義務教育の無償を国家に対して命じている。しかし、憲法定後 63 年たっても、無償のはずの小中の義務教育課程でさえ、多額の保護者負担に依存している。義務教育の現実の運用では、憲法が命じている「無償」の範囲は、授業料、教科用図書（教科書）、教職員給与、学校建築費にとどまり小中学校でもそのほかの教材費、給食費などは私費負担（受益者負担）が前提になっている。そして、新自由主義教育改革のもとで、子どもに対する教育は（親の）自己責任とする考え方が強化され、子育てに対する国の責任がますます交代させられているのである。

#### （４）年収階層別にみた教育負担



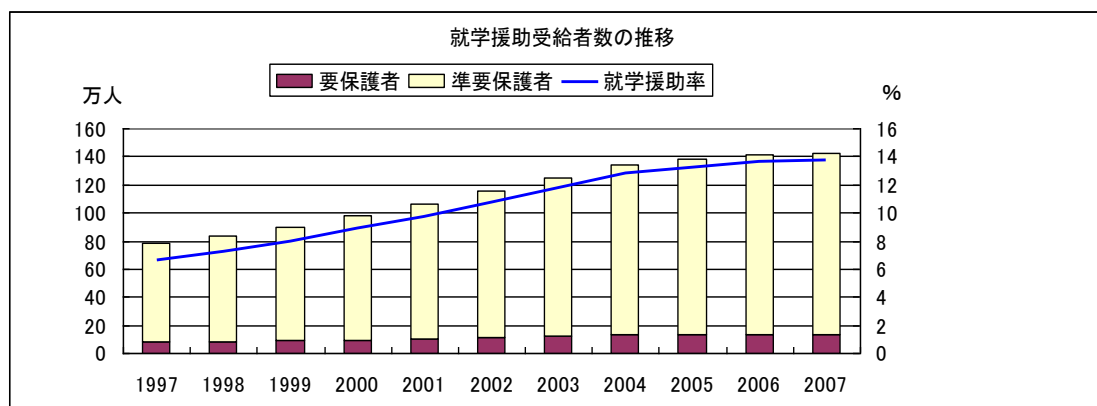
（図１）出所：教育費負担の実態調査結果（勤務者世帯）（2008年10月15日） 日本政策金融公庫 民生生活事業本部個融資部

上の図は、1世帯でどれほど教育費用を負担しているか、割合を示したものであるが、年収900万円以上世帯でも23.2%と収入の4分の1が教育費で占め、年収400万円未満世帯では年収の55.6%が教育費になっている。これでは衣食住など基本的な生活費に収入を回すことができない。従って、途中で子どもに対する教育をあきらめるしか選択の道はない。高校を中退していく生徒の親の中には、教員に対して、「子どもがやめるのを止めないでほしい」という親もめずらしくないが、日本全国で収入の半分以上を教育費に支払わなければならない世帯が40%を超えるという厳しい状況がある。

#### （５）就学援助の状況

就学援助とは、経済的な理由で就学困難と考えられる小中学生に対して、学校教育を受けるために必要な経費を援助するものだ。援助の対象となる費用は、学用品費、通学費、修学旅行費、給食費などである。

就学援助の受給者は2006年度には全国140万人(14%)になり、都市部では2割以上の子どもたちが貧困にさらされている実態が明らかになっている。とくに、大阪府(27.9%)と東京都(24.8%)は4人に1人の子どもが深刻な貧困の中にいる。



全国の状況も、10年間で率は6%台から14%に、受給者数も1997年度の78万人から2006年度には140万人に倍増した。就学援助の増え方と高校の授業料の減免（減額免除）の状況はほぼ重なる。最大の原因は雇用の規制緩和による賃金の低下であることは明らかだろう。2005年度、政府が準要保護の補助金を廃止したために、就学援助の資格要件はいつそう厳しくなり、多くの子どもたちの就学援助が打ち切られた。図5の2005、2006、207年度から就学援助率のカーブが抑え込まれているのがわかるだろう。

大阪、東京という二大都市圏などでは5年間、ほぼ4人に1人の子どもが国や自治体らの援助がなければ義務教育すら受けられないという驚くべき貧困が続いている。

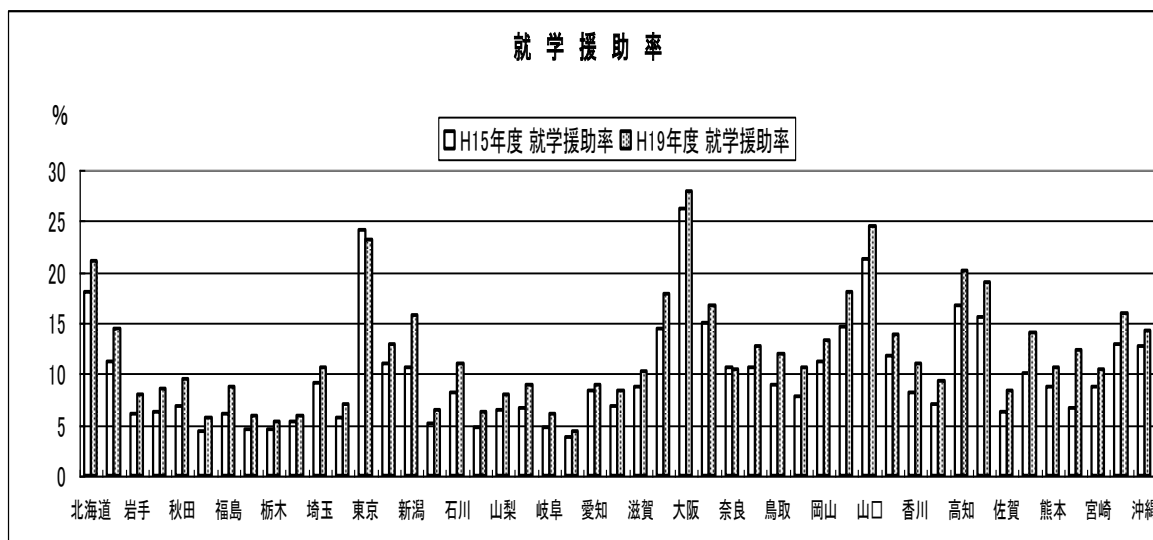


図6 全国就学援助率（2003年と2007年の就学援助率）

## （6）給食費滞納

小・中学校の給食費の滞納も増えている。埼玉県でも2005年が6460人（1億3512万円）、2006年が7172人（1億4596万円）、2007年には8439人（1億5869万円）と着実に増え続けている。中学では全国的に「給食費の支払いが滞った場合には、子どもの給食を差し止め

る」という手紙が親に送られている。この手紙は確認書でもあって、中学入学時に親に署名と捺印をさせるという。日本の教育がこの10数年で、無償教育の原則からますます遠ざかり、自己責任と受益者負担原則が徹底し、激増する貧困層への対応は不十分であることを明らかにした文書である。

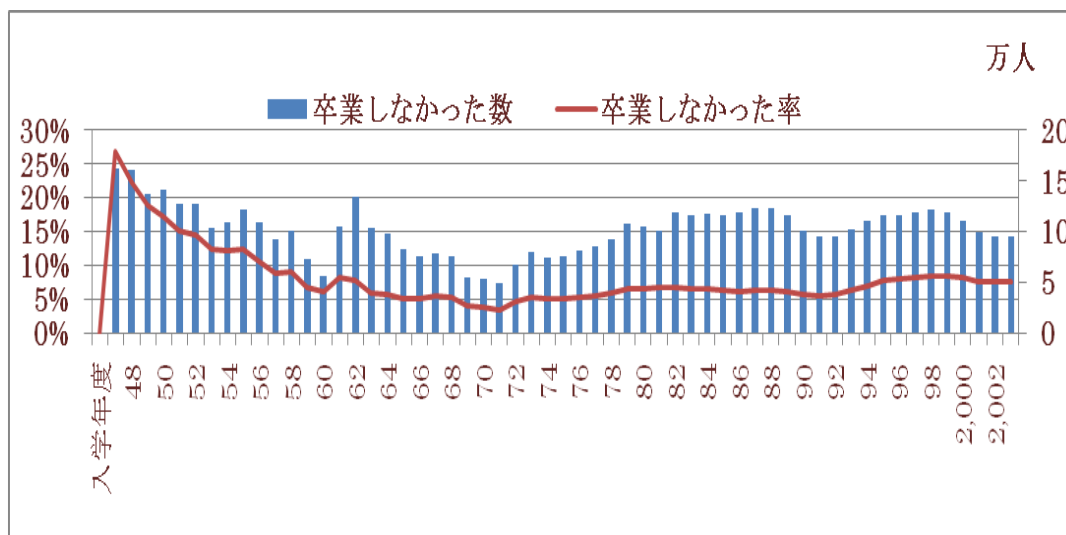
### （7）授業料滞納と高校中退

授業料の滞納が増加しているのは全国的な現象だ。大阪府では2006年度、高校の入学金を払わなかった生徒や卒業生が850人まで増えた。

2008年4月、千葉県立八千代西高校で入学金を払えなかった2人の生徒に対し学校は入学式に出ることを認めなかった。ほかにも授業料の未納に対して、6カ月未納だと出席停止、さらに2カ月増えると退学を勧告する、そういう制度を新設する地方が増えた。西日本にあるある私立高校では8月末までに前期分の授業料を納めなければ「出席停止」という内規があり、規約通り適用すれば約100人の生徒が「出席停止」、30人の生徒が「除籍」になるので学校側は、親から「確約書」を提出させたり、分納方式を作ったり、奨学金を申請させたり、さまざまなやり方で生徒をやめさせないようにしている。

最近の調査では、中退する私立大学生は5万5千人にのぼる。国立大学、短大、専門学校を加えると10万人（2005年度、短大・専門学校生含め）の若者が高等教育機関を中退している。高校でもこの10年、平均して1年間で10万人の高校生が中退している。貧困の進化と授業料ほかの高額な教育費が影響している。

図 高校中退者数と割合



## 9-4-2 受益者負担主義を維持・強化する政府施策

### （1）ローン化した日本の奨学金制度

日本ではかつては日本育英会が国の財源で大学生まで全国一律の基準で利用できる無利

子貸付制度があった。しかし、現在は制度が大きく変わり、育英会の仕事は大学生対象の独立行政法人日本学生支援機構へ移管され、高校生の奨学金制度は、現在、各都道府の財源による貸付制度しかない。

私立高校の場合、都道府県によって制度は違うが、東京都の私立高校では、①東京都授業料助成（約10万円～20万円 返還不要）②東京都の育英資金（他県では奨学金36万円～40万円程度 要返還）③各学校の独自制度（給付と貸与）などの組み合わせる場合が多い。

大学生の30%に奨学金を貸与している日本学生支援機構は2008年、返済金の滞納が2253億円（2007年末）に増えたことから、奨学金の滞納者を信用機関に通報し、銀行ローやクレジットカードを作りづらくするなどの対策に乗り出した。6ヶ月以上の滞納者を対象に文科省が行った調査（2006年）でも、滞納の理由は、「低所得」が45.1%が最多で、「借入金の返済」の25.3%が続き、低賃金の中で借金の返済に迫られる元奨学生の状況が浮かぶ。日本の奨学金制度が、若者たちの多重債務の要因の一つになっている。日本の奨学金制度は日本学生支援機構に機構改革がおこなわれて以降、必ず返還を求められる制度に変わり、ローン化し、高額な大学、高校の授業料に利子付き奨学金と、日本の若者たちの学習条件はいつそう悪化している。

## （2）国連社会権規約委員会の要請を無視し続ける日本政府

1979年、日本政府は1966年に採択された国際人権規約A規約（経済的、社会的及び文化的利に関する国際規約）およびB規約（自由権規約）とも批准した。その際にA規第13条2項(b)(c)に規定されている高校と大学への「無償教育の漸進的導入」に対して留保を付した。園田直外務大臣（当時）は、「将来、留保を解除する方に努力をし、そういう責任がある。」と答えたが、ルワンダ・マダガスカルとともに「償教育の漸進的導入」の「留保」を続け、以来30年経った。

国連の社会権規約委員会は、この項に関して行った日本政府の留保について繰り返し撤回を求め、2001年8月30日には、これまで以上に厳しい内容を伴った「留保撤回」の検討を強く求める勧告を行った。同委員会は、日本政府の第3回報告を2006年6月30日までに行うことを求め、「勧告を実施するためにとった手段についての詳細な情報を含めことを要請する」とした。

同様に、国連・児童の権利委員会は、1998年と2004年の2回、日本政府に「教育制の過度に競争的な性格が子どもの発達を妨げている」「高等教育進学のために過度な競争のため」に貧困家庭の子どもが不利になっているので、「高校を卒業したすべての者が高等教育に平等にアクセスすることを確保するため」に必要とされる措置を求めている。しかし、現在に至るまで、国連の二つの委員会らの要求に対し日本政府は誠実な対応を全く示していない。

1979年、国際人権規約を批准する際に、衆議院・参議院の外務委員会において、「留保については諸般の動向をみて検討すること」が、全会派によって附帯決議されている。さらに

1984 年 7 月には、衆議院と参議院の文教委員会で「諸般の動向をみて留保の解除を検討すること」が、全会派によって附帯決議されている。

貧困と深化と格差の拡大が日本社会の最大の問題ともなっているが、教育費の高騰がその要因の一つになっている。「中等教育および高等教育における無償教育の漸進的導入」を規定した国連人権規約の留保の撤回は、教育の機会をすべての子どもたちに平等に与えるという、日本社会の公正性を問われる、きわめて重要な問題になっている。

### 9-4-3 二極化する子どもの生活

#### (1) 広がる教育費における公私格差

高校教育における公私格差 2006 年子どもの学習費調査(文部科学省)から作成 (表 1)

| 2006(H18)年度子どもの学習費調査から作成 | 公立高校                    | 私立高校                    |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>学校教育費</b>             | <b>342,152円(100.0%)</b> | <b>769,458円(100.0%)</b> |
| 授業料                      | 110,289円(32.2%)         | 321,612円(41.8%)         |
| 修学旅行・遠足                  | 35,757円(10.5%)          | 50,050円(6.5%)           |
| PTA会費等                   | 39,471円(11.5%)          | 209,376円(27.2%)         |
| 教科書・図書費                  | 19,456円(5.7%)           | 19,477円(2.5%)           |
| 学用品・実習費                  | 19,445円(5.7%)           | 21,093円(2.7%)           |
| ※ 教科外活動費                 | 36,495円(10.7%)          | 36,100円(4.7%)           |
| 通学費                      | 42,768円(12.5%)          | 65,306円(8.5%)           |
| 制服・通学用品                  | 33,964円(9.9%)           | 40,631円(5.3%)           |
| その他                      | 4,507円(1.3%)            | 5,813円(0.8%)            |
| <b>学校外教育費</b>            | <b>174,179円(100.0%)</b> | <b>265,231円(100.0%)</b> |
| ※ 家庭内学習費                 | 22,743円(13.1%)          | 27,461円(10.4%)          |
| 家庭教師・塾                   | 106,566円(61.2%)         | 174,542円(65.8%)         |
| ※ 芸術・文化活動                | 15,725円(9.0%)           | 26,703円(10.1%)          |
| ※ スポーツ活動                 | 6,343円(3.6%)            | 8,892円(3.3%)            |
| ※ 教養・その他                 | 22,802円(13.1%)          | 27,633円(10.4%)          |

文部科学省の 2006 年度の「子どもの学習費調査」によると、私立高校の授業料は公立高校の約 3 倍だが、そのほか、制服や修学旅行の積立、教材の購入費、部活動費など授業料以外の修学費用の高さで公私の格差を大きくしている。公立高校の平均学校教育費は学校外の教育費を含め 51 万円である。授業料は約 11 万円で、そのほかの学校に支払う学習費は 34 万円。そして、学校外の教育費が 17 万 4 千円であった。学校外教育費のうち 6 割が塾などの費用となっている。私立高校に通う生徒の学校外教育費は 10 万円高くなっている。塾など学校外費用の格差が子どもの未来を決定づけているとも言えるのである。



## （２）世帯収入に基づく教育費格差の拡大

世帯収入によっても子どもの学習費は大きな格差ができています。一人あたりの「学習費の総額」は、世帯年収 400 万円未満の場合、公立中学では 36 万 8 千円（私立中学は 104 万 千円）だが、公立高校では 43 万 4 千円（私立高校は 81 万 9 千円）だ。世帯収入が 1200 万円以上の世帯では、公立中学では 65 万 9 千円（私立中学は 142 万 7 千円にものぼる）、公立高校は 66 万 8 千円（私立高校は 131 万 2 千円）になり、親の収入格差が子どもの教育にもそのまま反映している。幼稚園から高校卒業までの 15 年間の学習費（幼、小、中、高）の 1 人当たりの総額を比較すると、〔すべて公立〕の 570 万 9 千円から、〔すべて私立〕の 1678 万 3 千円 まで 3 倍の格差ができています。親は自分の収入を考えながら、どのコースを選ぶか、子どもの人数と費用を考えながら決めていく。富裕層世帯では子どもの教育費は事実上、限界がなくなっている。だが 400 万円以下世帯では選択することは不可能といって良い。

| 区 分       |             |          | 400 万<br>円未満 | 400 万円～<br>599 万円 | 600 万円～<br>799 万円 | 800 万円～<br>999 万円 | 1,000 万円～<br>1,199 万円 | 1,200 万円以<br>上 |
|-----------|-------------|----------|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|----------------|
| 公立小       |             | 計<br>(%) | 16.3         | 28.6              | 23.2              | 15.0              | 9.1                   | 7.9            |
|           | 平均額（千<br>円） |          | 250          | 281               | 321               | 379               | 454                   | 590            |
| 私立小       |             | 計<br>(%) | 2.9          | 6.5               | 12.7              | 16.8              | 17.2                  | 43.9           |
|           | 平均額（千<br>円） |          | 705          | 1,036             | 1,169             | 1,302             | 1,357                 | 1,591          |
| 公立中       |             | 計<br>(%) | 14.4         | 23.7              | 25.8              | 18.1              | 9.5                   | 8.6            |
|           | 平均額（千<br>円） |          | 368          | 446               | 448               | 495               | 584                   | 659            |
| 私立中       |             | 計<br>(%) | 2.8          | 7.8               | 14.7              | 21.3              | 22.2                  | 31.2           |
|           | 平均額（千<br>円） |          | 1,042        | 1,028             | 1,171             | 1,268             | 1,311                 | 1,427          |
| 公立高校（全日制） |             | 計<br>(%) | 15.4         | 24.1              | 24.6              | 18.4              | 8.6                   | 8.9            |
|           | 平均額（千<br>円） |          | 434          | 482               | 537               | 551               | 596                   | 668            |
| 私立高校（全日制） |             | 計<br>(%) | 9.5          | 15.8              | 18.0              | 21.9              | 12.5                  | 22.3           |

|  |         |  |     |     |     |       |       |       |
|--|---------|--|-----|-----|-----|-------|-------|-------|
|  | 平均額（千円） |  | 819 | 928 | 918 | 1,085 | 1,197 | 1,312 |
|--|---------|--|-----|-----|-----|-------|-------|-------|

表 2

表 2 は 2006 年度の文科省の「年収階層別学習費総額調査」から作成したものである。年収 800 万円以上の世帯の子どもは私立小学校へ 77.9%が、私立中学へは 74.7%が入学し、逆に 800 万円未満世帯の子どもは、公立小学校へ 68.1%が、公立中学へは 63.9%が入学した。私立の小中学校には所得の中流層以上、小学校だけで見ると 1200 万円以上が 43.9%、1000 万円以上では 60%以上を占め、逆に、年収 400 万円未満の層からは私立小・中学校へ入学する生徒はほとんどいない。富裕層の子どもは私立、中流以下世帯は公立と、とりわけ都市部ではくっきりと棲み分けができあがっている。

### （3）就学援助と私立中学校進学への負の相関関係

図 7 は東京 23 区の中の 5 つの区就学援助認定率（中学校）と私立中学進学率の比較をしたものだ。2005 年度の足立区の就学援助率は 44.1 %で、私立中学進学率は 11%である。逆に就学援助率が 6%台の千代田区は私立中学進学率が 39%である。夜遅くまで塾などに通い、高額な授業料が必要な中高一貫校を目指す富裕層の子どもと学校と教育から排除された貧困層で低学力の子どもと日本社会では子どもの世界もまた二分化されている。

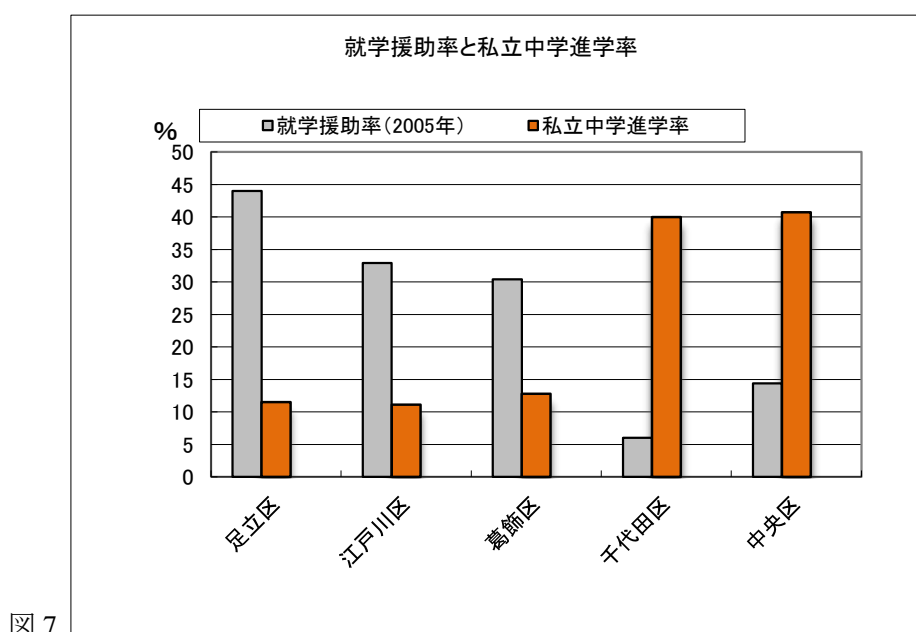


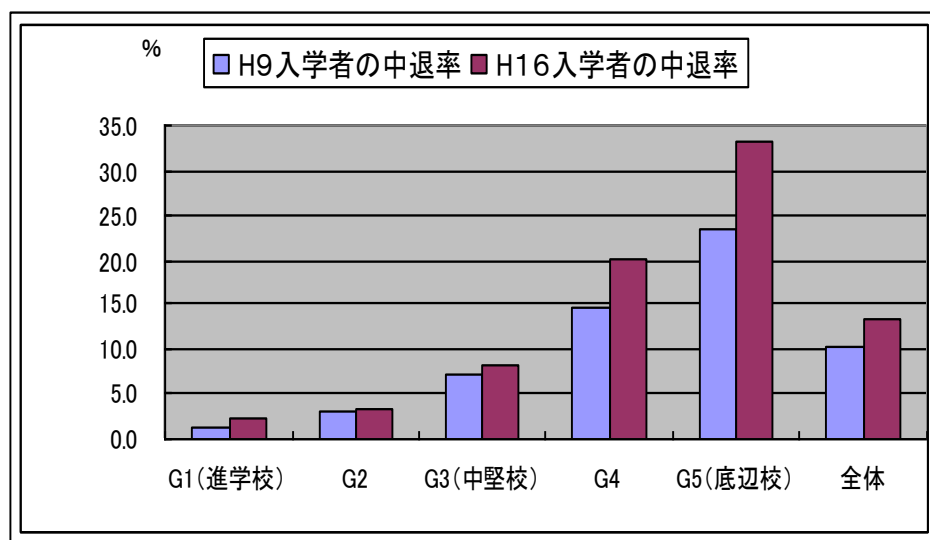
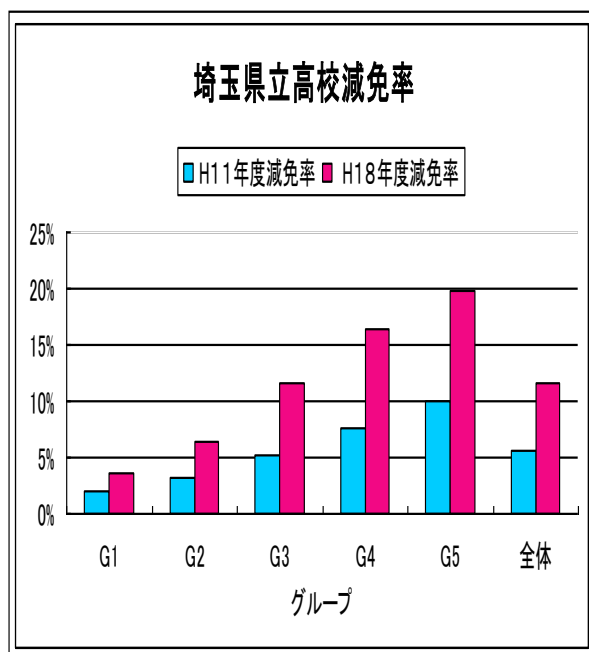
図 7

### （4）高校の授業料減免と中途退学との正の相関関係

授業料の減免制度とは、保護者の死亡又は長期の傷病、保護者の失職、転職等による家

計の急変、保護者の市町村民税（所得割）が非課税、つまり家庭の貧困で授業料が払えないと認定される制度だ。

次の図 8、9 は家庭の所得によって入学する高校が固定化されていることを示したものだ。



生徒の家庭の貧困の程度を「授業料の減免率」を使って示している。埼玉県の県立高校を学力ごとに分類したのが次のG1からG5までの表だが、いわゆる学力の高いG1グループの高校の減免率（貧困度）は低く、逆に学力の低いG5グループの高校の授業料の減免率（貧困度）がこの数年で2倍に増え、生徒の学力と親の経済力との関連がきわめて明確な形で表われている。しかも低学力の生徒のグループであるG5に近づくほど多くの高校生が卒業までに中退している。G5のグループの高校では最大45%、平均30%以上の生徒

が中退していく。全国にもそのような低学力の生徒が集中する高校では半数が中退する高校はめずらしくない。この2つの図は、生徒の学力と中退に家庭の貧困が非常に大きな影響を及ぼしていることをあきらかにしている。全国的に共通にみられる傾向だが、とりわけ都市部では貧困層が入学する高校と富裕層が入学する高校とは分かれ、高校の序列化が進み、その格差は固定化している。

そのような格差の固定化（序列化）は高校教育から社会階層の移動という機能を奪っている。多くの子どもたちにとって、さまざまな異集団の中で文化や価値を対立させたり交流させたりしながら、新たな文化や価値を創造し、地域社会の中で連帯を育てるという貴重な機会を失なわせている。とりわけ、低学力で貧困世帯の子どもたちを学力下位層、貧困層の高校「底辺校」に囲い込むことで、同世代の異なる階層の若者たちと出会う機会もなく、そのまま高校を中退し、地域の同世代の若者たちからも孤立する状況が生まれている。

#### 9-4-4 貧困による関係性の剥奪

中産階級の子どもたちの非正規雇用化、貧困化という現象を前に、日本のマスコミもやっと日本社会の貧困層の実態を注目し始めている。中退した生徒たちや貧しい子どもたちが家庭の貧困の中でいかに厳しい子ども期を過してきたかも知られてきた。不登校、警察に補導された記録、いじめ、DV、虐待、自傷行為、薬物・性行為・ゲームなどへのアクションなど子どもをめぐる問題が次々に発生している。貧困率以下の子どもたちの中で母子家庭は多い。この子どもたちは、小学校段階から学校でも家庭でも「お荷物」扱いされ、学習集団から排除されていた。教室にはほとんどいなかったという生徒もいる。中途退学した後、学校は子どもたちの記録を持たない。高校中退後、居場所も働く場所もなくホームレスとなった後、「性風俗」で働いている女性も多い。

貧困世帯の子どもたちがそれまで生きてきた人生はまさに排除の人生だったと言って過言ではない。多くの子どもたちが愛された実感を持っていない。そんな子どもたちに教師や学校はどのように接していけばいいか。中退後の若者たちも安定雇用と低賃金の連鎖で貧困の蟻地獄の中にいる。親の貧困は子どもを教育から排除し、いずれは雇用そして社会から排除する。この貧困は経済的な貧困にとどまらない。関係性（人間）の貧困、文化創造の貧困から生きる意欲を持たない「生の貧困」へと深刻さを増していく。

貧困を原因とする多くの問題はひとりの教師や学校の努力だけではとうてい解決できない限界を超えたものになっている。子どもの貧困と向き合うのは社会政策の課題であって、今までのように親と教師にその責任を押しつけたまま、放置し続けることは政治の怠慢と言うしかない。

## 9-5 小学校・中学校における競争主義の激化

### 9-5-1 新学力テスト

#### （1）新全国学力テストの導入

文科省による全国学力定着度調査（全国学力テスト）が、2007年から悉皆調査として導入され、すでに3回実施された。これは、全国の小6・中3を対象とした悉皆調査で、イギリス、アメリカなどで行われてきた新自由主義的な一斉テスト（High Stake Testing）の一種であり、学校評価と一体のものである。文科省は全ての学校に評価の網の目をかけ達成率（正答率）に基づいて学校や自治体を競争させて、評価と財政によってコントロールしていくことが可能になる。将来的には、第三者機関による学校評価、教員評価、テスト結果に基づいた差別的な財源配分などと結びつき、国家による強力な教育統制システムを形成することが予想される。

07, 08年度不参加だった愛知県犬山市が09年度に参加したため、国公立学校の参加率は100%になった。犬山市は、以前から少人数学級や独自の副読本の作成などの市独自の取り組みを行い、個人が競争するのではなく共同的な学力をめざすという理由から、不参加を続けていた。学テ不参加に反対の立場をとる新市長が、教育委員を入れ替えて参加を決定したものである。他方、私立学校の参加率は、文科省の要請にもかかわらず、61.52%→53.09%→47.35%と低下している。

内容的には、文科省がOECDのPISA型学力観に基づいていると称する「基礎」A問題・「活用」B問題からなる国語及び算数（数学）の独自のテストであり、これまで日本の学校教育で伝統的に行われてきた内容とはかなり異なるものである。また、学力テストは、生徒対象の生活実態調査、および学校管理職が対象の学校調査と同時に行われる。学校調査の項目は、文科省が2006年に出した「義務教育諸学校の学校評価ガイドライン」の内容にほぼ沿ったものになっている。

毎年、テスト結果として、都道府県ごとの正答率、および、各学校の正答率と生徒の生活実態、学校経営との相関関係を分析した詳細な分析「結果」が公表されている。都道府県の結果については、上位および下位の自治体がマスコミで大きく取り上げられるなど、自治体関係者のみならず保護者や一般市民が順位に着目するような傾向が強まっている。

#### （2）全国学力テストの問題点

その問題点として以下のような点が挙げられる。

第1に、学テによって学校および自治体の序列化・競争の激化が生じている。文部科学省は、学力テストの実施要領の中で「序列化や過度な競争にならないように十分配慮する」ように注意している。ただし、市町村の結果、および各学校の結果について原則的に公表しないようにとしながらも、保護者や市民への説明責任を果たすために、「市町村が学校全体の結果を公表すること」「学校が自校の結果を公表すること」は、「それぞれの判断にゆだねる」と、公表の可能性を残す内容を提示している。

実際には、結果公表について以下のような問題が起きている。まず、都道府県別の正答率が公表されることによって、都道府県「順位」がマスコミ等で大々的に取り上げられ、特に上位と下位の自治体について、一定の社会的「風評」を形成するようになった。特に下位の自治体が、自治体レベルで学力テスト向上対策のために、トップダウンでテスト対策のための教育を行う傾向が見られる。それは、テスト準備のための反復学習や夏期休業中の補習などを含むものであり、教育活動を硬直化させ、子どもたちの生活をゆとりのないものにしていく。

また、開始直後から、市民側による情報公開条例を利用したテスト結果の開示請求が出され、それが府県知事による市町村別結果公表の事態を招いている。鳥取県住民（07 年）および大阪府住民（08 年）が、情報公開条例に基づいて開示請求をして非開示になったことから、前者は行政不服審査法に基づいた異議申し立てを、後者は提訴を行った。その結果、鳥取では異議申し立てが認められ、知事は 10 年度からの全学校別結果公表を決定した。また、大阪および秋田では、09 年から知事が市町村別の結果公表を決定し実施している。大阪府知事は、府の全国順位が下位だったことから、市町村ごとの結果を公表するように府教委に働きかける際、結果を公表しないと予算をカットするなどの圧力をかけ、市町村教委の反発を招いた。

09 年 2 月に実施された、保護者（2000 人）および全国の教育委員会を対象にした内閣府・規制改革会議のアンケート結果によると、保護者の 67.3%は「公表すべき」としているが、市区教育委員会の 86.7%は「公表すべきではない」と回答している。その理由として「学校間の過度な競争や序列化につながるから」が 90.9%と最も高い。それに対して、保護者は、「学力を向上させるのは学校（教員）の責任」だからと答えており、結果公表に伴うリスクについて必ずしも配慮しているわけではない。いずれにせよ、一旦悉皆調査にした場合、保護者や市民から要求があれば結果を公表しないでいることは難しく、公表された場合、公表された結果は独り歩きすることが懸念される。文科省のいう「全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上」が目的であれば、サンプリング・テストで十分であるといえよう。

### （3）教育現場での不正行為の出現

第2に、全国学テに伴う教育現場での不正行為の出現が懸念される。1960 年代に行われた全国一斉学力テストは、自治体ぐるみの点数を上げるための不正行為が起きるなど混乱を引き起こし数年で中止された。今回の全国学力テストにおいても、導入直前に各自治体で行われた結果公表を伴う学力テストに際して、同様な不正行為が出現している。05 年、市独自の学力テストを行い、学校順位を公表していた広島県三次市で、学校管理職による解答用紙の改ざんをも含む大規模な不正行為が問題となった。また、07 年度に東京都足立区において、前年度の区の学力テストにおいて、障害を持った子どもをテストに欠席させる、全員にあらかじめ前年の問題を解かせる、テスト時間中、校長など正解を指し示す、などの不

正行為が起きたことを保護者たちが告発した。それを受けた地域の教職員、市民などが全国学力テストへの反対運動を行い、最終的に、区教育委員会が学校ごとの順位競争を促した学校順位公表を中止し、学力テスト結果に応じた学校への予算配分制度を見直すなどの対応をせざるをえなくなった。自治体によって、市町村や学校の結果が公表され、あるいは結果に伴う財政措置などが導入された場合、全国でこのような事態が起きる可能性があるだろう。

#### （４）教育行政による教育内容・教育方法への無限定な介入

第3に、教育行政による教育への無限定な介入が行われることが懸念される。全国学力テスト導入に先駆けて、2006年、教育基本法が改正された。学校教育における教師の教育内容・方法（教育の内的事項）に対して、教育行政が無限定に介入することに歯止めをかける内容の条文が削除された。例えば、「教育行政は、諸条件の整備を目的として行われなければならない（1947年教育基本法第10条）」といった、教育行政の教育内容・方法への介入を規制するような内容は削除された。新しく改正された教育基本法では、第16条「教育行政」において「教育は・・・この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべき・・・」と、あたかも教育行政は「法律に定め」さえすれば教育の中身に無限定に介入できるようにも解釈されるものになった。

文科省は、2007年度から毎年、全国学力テストの後に、国立教育政策研究所が行った詳細な分析結果を公表している。そこでは学力調査の正答率と、学校調査、意識調査の項目との相関について詳細な分析が加えられる。それは、教育行政が、教育方法や教師の教育実践などにまで介入する内容を含むものとなっている。例えば「私語をしないなど学習規律の維持を徹底している学校」、「生徒の様々な考えを引き出したり、思考を深めたりするような発問や指導をしている学校」は正答率が高い、といった分析がされる。そのような内容は、子どもの実態を把握した上で、教師たちの判断にゆだねられるべきものであり、文科省がダイレクトに指導すべきものではない。教育行政と教育の境界をあいまいにし、教師たちがやる気をそがれることが懸念される。また、文科省が意図的に教育現場でこれから重視したい項目をピックアップし、その有効性を強調することによって、教育現場をコントロールすることも可能になる。

### 9-5-2 学校選択制と学校統廃合

#### （１）増加する学校統廃合

全国的に学校統廃合が増加している。表1は文部科学省文教施設企画部が集計している公立学校の年度別廃校発生数である。90年代に横ばいだった廃校数が00年以降急速に増え、04年に1つのピークに達し、その後も高い数値を保っていることがわかる。特に、小学校と高校の廃校数は、この間急速に増加している。高校は、それまでほとんど廃校措置はなかったが、2002年頃から急増していく。

文科省は、都道府県ごとの廃校数年度別推移を公表しておらず、都道府県当局も積極的に廃校数を公表していない。表2は、1992年から2007年の15年間の全国の都道府県の廃校数である。北海道が、突出して廃校数が多いが、特に小学校と中学校の廃校数が多い。15年間に、3212小学校、959中学校、636高校が廃校になっている。ただし、高校については、東京、神奈川、大阪の都市部に廃校が多い。

表3の、北海道、東京、新潟、熊本、広島、青森、の年度別小・中学校廃校数を見ると、北海道と東京以外では01～02年度頃から急速に廃校数が増加していくことがわかる。これは、いわゆる“平成の市町村合併”に伴うものである。政府が、05年3月を期限とする「市町村に関する合併特例法」のもと、市町村合併推進を推進してきた理由は、“グローバル国家への再編”であるといわれる。政府は、さまざまな「アメとムチ」施策を駆使して合併を強力に推進した。例えば、学校についていえば、合併すれば合併特例債等の財政措置が新自治体には認められるため、学校統廃合を建設計画に組み込んでおけば用地の取得にも校舎建築にも適用でき、少ない負担で新校舎新築ができるという小規模自治体にとってのメリットもあった。自治体の中には、将来的な義務教育費国庫負担の改廃によって学校維持や改築ができなくなることを懸念し、この際早めに学校統合してしまおうという動きも見られた。

他方、北海道、東京、大阪は、市町村合併が比較的少ないものの統廃合数は極端に多い。北海道では、極端な過疎化や自治体の経済的困難に伴う廃校が継続的に行われている。東京では、80年代後半から少子化及び行革を理由とした廃校が継続的に行われてきた。加えて90年代後半から、保護者の学校選択行動により、小規模校が小規模化して廃校対象となる、いわば学校選択制とリンクした学校統廃合が行われるようになった。東京では、00年に品川区が学校選択制を導入して以来急速に増え、23区中19区、26市中9市が導入している。同時期に各区市は審議会等を設け、学校の「適正規模」「最低基準」など学校統廃合の基準になるような基準を設定している。日本の学校選択制は、①小規模校は小規模化し、人気校に集中するいわゆる“学校間格差”の拡大、②風評で入学者数が動く、といったデメリットを持つ制度である。選択制導入後、単学級構成の小規模校が避けられ、「最低基準」の「150～180名」（財政効率性から、人口8000人に12～18学級規模の1中学設置が望ましい、とされたもので、教育学的な根拠はない）を割り込んでくるケースが続出した。この数字は、昭和の市町村合併の際に行政効率性から算出された数字が、学校教育法施行規則、義務教育費国庫負担法施行令等に残存していたものが、「適正規模」として独り歩きすることになったものである。児童・生徒数が「最低基準」を割り込んでくると、教育委員会は容易に学校を統廃合することができるようになる。このような手法を用いられるなどによって、00年～08年の間に、東京都の区市で約150校の小・中学校が廃校となった。それによって地域の小規模校がなくなり、競争的な関係が組織され得る大規模校が残っていくことになる。



## （２）コスト削減を覆い隠す行政の“切磋琢磨論”“教育的効果”論

統廃合推進の背景には、政府による財政的なコスト削減を目的とする流れがある。08年、財務省の財政制度等審議会は「2008年度予算編成の基本的な考え方について」の中で、この30年間で子どもの数は4割減少したのにもかかわらず公立小中学校数は数パーセントしか減っていない、「小規模校には教育政策・効果上の問題があり、財政上も非効率」である。ゆえに積極的な統合・再編を進めるべき」、としている。財務省調査は、05年に小・中学校384校を221校に統合したところ、人件費を中心として統合前より小中合計で170億円の効率化につながった、とする。08年6月、文科省は中央教育審議会に対して、「学校統廃合の促進について具体的な検討」を要請したが、その理由として、少子化による小規模校が増えたことに対し、「教育上、学校にある程度の規模は必要」と教育的な効果に基づいた理由を挙げた。また、市町村合併に伴う学校統廃合については、「新たな市町村合併支援プラン（05年）」により教職員定数の規制緩和、スクールバス購入など優遇措置がとられている。東京都では、07年度から「新しい学校づくり推進事業」によって統廃合対象となった学校への教師の過配や建設費の優遇、さらにスクールバスの運行費負担など誘導政策をとっている。

このような経済的な目的による統廃合が国策として方針づけられているにもかかわらず都市部・過疎地を問わず、各自治体の適正配置・適正規模についての報告・答申には、小規模校では教育的効果が上がらない、社会性が育たない、競争的な関係ができない、といった教育学的な“俗説”が多用されている。東久留米市では、小規模校は教育的効果が上がらないので、教育的不平等を解消するために一刻も早く統廃合を、というロジックを行政は用いて保護者の選択行動を促している。

学級規模と教育的効果の相関関係について、一定程度の小規模集団の方が教育的効果は高いという、例えば、「20名程度の集団だと算数の教育的効果が上がる」といった先行研究の蓄積はあるが、学校規模と教育的効果の相関関係については見当たらない。

また、単学級構成の学校でも、実態を見ると、縦割り集団などを活用して工夫することで、人間関係は固定化されることなくかえって複雑になっているばかりか、全教師と児童・生徒がお互いに認識できる親密な集団としてきめ細やかな教育実践が行われているケースも多く、そのような批判はあてはまらないと思われる。

## （３）学校選択制から小中一貫校への方針転換

そのように東京の統廃合を加速させてきた学校選択制であるが、表4に見るように、2008年に導入自治体は激減する。地域の教育力が低下する、などの理由から、文科省が学校選択制導入に積極的に取り組まなくなったのである。同年、前橋市が、全国で初めていったん導入した選択制の廃止を決定するなど自治体レベルでも見直しの動きが出ている。

他方で、小中一貫教育という名目で、小学校と中学校の施設を一体化することで、実質的な統廃合を行うケースが出現してきている。品川区の施設一体型小中一貫校への移行、渋谷

区、京都市などで、小中一貫校への移行に伴う学校統廃合計画が進められている。小・中教育の連続性などを理由に導入されるが、条件整備に集中的に予算が投下され、また、いわゆる“エリート”校のイメージがつくられるため保護者の反対が起きにくく、品川区などは、周辺から“選択される”学校となっている。実際、小学校から習熟度別学習や教科担任制を導入した序列的なカリキュラムが導入されるケースが多い。

京都市の場合も、特区制度を利用して全市レベルで小中一貫教育を進めているが、東山区での小学校5校・中学校2校の統合など、大規模な統合化が特徴的である。校舎改築期にあたる多くの学校が対象になっており、完成後の校舎も過密になるなど財政的効率性が重視されているにもかかわらず、エリート校の創出、地域の活性化にもつながるなどの理由から保護者や地域住民の反対運動が起きにくい。秋田県では、新設の中高一貫校計画があるために、保護者が中学校統廃合に反対しないといった事例も見られる。いずれも、行政がより教育的効果を強調した計画になるため、一般的な統廃合に比較して保護者、地域が反対しにくいものとなっている。しかし、結果的に地域の保護者、住民と密接な関係を持った小規模校が廃校になり、競争的な大規模校中心に再編されていく。

#### （４）子どもへのダメージ

そのような学校統廃合が強行されることによって、統合後、子どもたちがダメージを受け、「荒れ」や不登校などが出現している。東京都東久留米の小学校では、保護者と教職員が分断され、統廃合反対運動を組織することができなかった。教職員などが統合準備に参加させられないため、両校の教育内容のすり合わせがないままでの統合後、子どもたちは教育内容・方法などの違いに混乱した。前の学校の教師が統合先に十分について行かなかったため、相談できる親密な関係を持った大人の存在を欠いていた。混乱や不安を相談できないまま、広い意味での“心的外傷”ともいえる状態になったと思われる。統廃合は子どもにとって、自分が成長した身近な地域から理不尽な理由で引き抜かれるものであり、十分な配慮が必要である。経済的効率性や公教育の再編のために、容易に地域の小規模校を廃校にすることは問題である。

### 9—5—3 高校入試改革

#### （１）進む学区撤廃と競争の激化

全国的に、公立高校入試は次第に競争的になっている。2001年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により自治体の学区撤廃が可能になり、2003年の東京都を皮切りに全都県一学区制が進展している。09年ですでに20都県が学区を全面的に撤廃し、自治体全域の全高校から自由に入学希望校を選べるようになった。また、9道府県が学区を統合・拡大している。例えば、広大な面積を持つ北海道は、05年に55学区を25学区に統合している。さらに10年には、1県が学区を撤廃、1県が学区統合を行う予定でこの傾向は続いている。しかしながら、学区制は、教育の機会均等を確保し、高校進学率アップを支

える制度みとして機能してきたものである。学区撤廃によって、自治体内の全公立校が一律にランク付けされ、進学校に全域から受験生が集中するような事態が生じ、特に都市部の高校で競争が激化する。例えば、東京都立日比谷高校などの進学指導重点校の入学者は、学区撤廃後は、約8割がかつての学区外からのものになっている。

他方で、かつての学区の進学校が“地盤沈下”し、いわゆる“底辺校”や交通の便の悪い過疎地の高校で定員割れが起きるなど、高校の格差の拡大が生じている。例えば、東京都では、入試の志願者が定員割れした都立は学区撤廃前の02年は19校だったが、08年には32校になっている。

さらに学区撤廃が行われた2002年以降に、高校の「適正規模」を「I学年4～8学級」「6～8学級」などに設定する自治体が増加し、適正規模を下回る高校の統廃合も増加している。高校の廃校数は、表3のとおりであるが、小・中学校と異なり、必ずしも少子化が出現していない東京、神奈川、大阪などの大都市部で多数の高校が廃校になっているのが特徴的である。これらは産業構造の転換が著しい地域でもあり、新しい産業に対応した“人材”養成に向けて公立高校制度が劇的にスクラップ&ビルドされ再編されているのである。

東京都では、2001年から、進学指導重点校に指定される日比谷高校で初めての自校作成問題が入試で使用されたことを契機に、現在ではいわゆる進学校とされる15高校が普通入試問題より難易度の高い自校作成問題を使用して入試を行っている。それは、従来の中学校の学習では対応が難しい難易度のものであり、生徒が民間教育産業などで特別な入試の準備をすることが必要になってくる。神奈川、岡山なども同様に自校作成問題を導入している。このような入試の分化は公立高校を切れ目なく縦に細分化していく「層別・学科別・課程別」の高校制度改革に対応したものになっている。問題以外にも、「内申点」の重視度の高校別多様化、自治体によっては民間教育産業による模擬試験などを活用した進路指導への依存なども、高校入試の激化・差別化に拍車をかけている。

## （2）学校教育法における高校教育の目標の改正、二分化を明言

それに対して、公立普通科高校に学力上の格差をつくらないように、地域の公立高校にできるだけ学力均等に受験生を割り振っていく制度である総合選抜制が1950年代以降から導入され、かつて10府県が何らかの形で導入していたのであるが、近年、次々と廃止されている。来年度には、全国で最後に残った兵庫県西宮市の総合選抜制が廃止される予定である。総合選抜制には、高校中退率が低い、中学校における受験競争が緩和される、地域の生徒が地域の学校に進学できる、といったメリットがあった。しかし、いわゆる“エリート校”に教育資源を重点化していくような今日の新自由主義的な教育改革には適応しない制度であると政策側は判断したと思われる。

それを裏付けるかのように、2007年の学校教育法改正において、高等学校の教育目的は、それまでの「中学校における教育の基礎の上に、心身の発達に応じて高等普通教育及び専門教育を施す」という平等な単線型教育体系を提唱するものから、「心身の発達及び進路に応

じて、高度な普通教育及び専門教育を施す」という条文に改正され、「進路に応じて」という文言が新たに導入され。それにより、それまで法律上は平等な制度を明言していた高校制度は、大学準備向けの高校教育と職業準備教育向けの高校教育とに明確に二分化されたといえよう。

### （3）競争の低年齢化—中高一貫校の入試—

1999年4月から学校教育法の「改正」により、「中等教育の一層の多様化を図る」ことを目的に、「中高一貫教育」が制度化された。それを受けて、全国で公立中高一貫校が開校され、中学入試をする子どもの層を大幅に拡大した。例えば、東京では、全校中15校の都立高校が中高一貫校化し、また1校の区立中等教育学校（中高一貫校）が新設された。

これまで私立中高一貫校入試を選択するのは比較的裕福な層が多かったが、公立中高一貫校は幅広い階層にまで中学受験のすそ野を広げた。表 に見るように、大学進学実績が高い高校が併設した中学校で「適性検査」の倍率は高く、過度の競争の低年齢化を招いている。それらの高倍率の中高一貫校は小学校の通常の学習ではなかなか合格できず、小学生の民間教育産業への依存を一層強めている。

表5

■各地の公立中高一貫校の09年度入学選抜の競争倍率（朝日新聞2009年5月11日）

|                     |        |
|---------------------|--------|
| 仙台市立仙台青陵中等教育学校（09年） | 6. 23  |
| さいたま私立浦和中（07年）      | 11. 54 |
| 東京都立小石川中等教育学校（06年）  | 7. 17  |
| 東京都立武蔵高校附属中（08年）    | 10. 90 |
| 千葉県立千葉中（08年）        | 16. 60 |
| 神奈川県立相模原中等教育学校（09年） | 16. 26 |
| 京都府立洛北高校附属中（04年）    | 6. 21  |
| 和歌山県立向陽中（04年）       | 5. 46  |
| 広島県立広島中（04年）        | 5. 60  |
| 宮崎県立宮崎西高校附属中（07年）   | 4. 58  |

2006～8年首都圏中高一貫校入試結果

● 2008 年入試結果

| 学校            |   | 2006年 |       |      |       | 2007年 |       |      |       | 2008年 |       |      |       |
|---------------|---|-------|-------|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|------|-------|
|               |   | 定員    | 受検者数  | 合格者数 | 倍率    | 定員    | 受検者数  | 合格者数 | 倍率    | 定員    | 受検者数  | 合格者数 | 倍率    |
| 白鷺(一般)        | 男 | 70    | 334   | 70   | 4.77  | 72    | 438   | 72   | 6.08  | 69    | 414   | 69   | 6.00  |
|               | 女 | 74    | 521   | 79   | 6.59  | 72    | 664   | 72   | 9.22  | 75    | 687   | 75   | 9.16  |
| 小石川(一般)       | 男 | 77    | 747   | 77   | 9.70  | 79    | 709   | 79   | 8.97  | 80    | 654   | 80   | 8.18  |
|               | 女 | 79    | 777   | 79   | 9.83  | 80    | 621   | 80   | 7.76  | 79    | 502   | 79   | 6.35  |
| 両国            | 男 | 60    | 459   | 60   | 7.65  | 60    | 521   | 60   | 8.68  | 60    | 374   | 60   | 6.23  |
|               | 女 | 60    | 470   | 60   | 7.83  | 60    | 592   | 60   | 9.87  | 60    | 389   | 60   | 6.48  |
| 桜修館           | 男 | 80    | 488   | 80   | 6.10  | 80    | 456   | 74   | 6.19  | 80    | 413   | 80   | 5.16  |
|               | 女 | 80    | 515   | 80   | 6.44  | 80    | 688   | 86   | 8.00  | 80    | 629   | 80   | 7.86  |
| 九段(区分B)       | 男 | 40    | 396   | 40   | 9.90  | 40    | 403   | 40   | 10.08 | 40    | 370   | 40   | 9.25  |
|               | 女 | 40    | 435   | 40   | 10.88 | 40    | 485   | 44   | 11.02 | 40    | 404   | 40   | 10.10 |
| 市立稲毛          | 男 |       |       |      |       | 40    | 689   | 40   | 17.23 | 40    | 452   | 40   | 11.30 |
|               | 女 |       |       |      |       | 40    | 933   | 40   | 23.33 | 40    | 544   | 40   | 13.60 |
| 伊奈学園<br>(抽選後) | 男 | 80    | 160   | 80   | 2.00  | 80    | 178   | 80   | 2.23  | 80    | 179   | 80   | 2.24  |
|               | 女 |       |       |      |       |       |       |      |       |       |       |      |       |
| 市立浦和          | 男 |       |       |      |       | 40    | 914   | 40   | 22.85 | 40    | 531   | 40   | 13.28 |
|               | 女 |       |       |      |       | 40    | 1,079 | 40   | 26.98 | 40    | 625   | 40   | 15.63 |
| 総計            |   |       | 5,302 | 745  | 7.12  |       | 9,372 | 907  | 10.33 |       | 7,167 | 903  | 7.94  |
| 武蔵            | 男 |       |       |      |       |       |       |      |       | 60    | 864   | 60   | 14.40 |
|               | 女 |       |       |      |       |       |       |      |       | 60    | 913   | 60   | 15.22 |
| 立川国際(一般)      | 男 |       |       |      |       |       |       |      |       | 65    | 717   | 65   | 11.03 |
|               | 女 |       |       |      |       |       |       |      |       | 65    | 1,105 | 65   | 17.00 |
| 県立千葉          | 男 |       |       |      |       |       |       |      |       | 40    | 1,145 | 40   | 28.63 |
|               | 女 |       |       |      |       |       |       |      |       | 40    | 997   | 40   | 24.93 |

首都圏で見ると、中高一貫校化して数年を経た都立校では倍率は6～9倍程度と高率で安定化しているが、新しく中高一貫校化した多摩地域や千葉の学校では、10～20倍程度の極めて高い倍率になっている。非常に多くの層が公立中高一貫校の受験に集中しているのが見て取れる。それは結果的に、多くの子どもたちが従来だったら経験することもない挫折感を味わうことにもつながる。地方によっては、小学校の上位の層がほとんど中高一貫校に集中してしまい、地域の公立中学から成績上位層がいなくなる現象も起きている。

受験の小学校への低年齢化は、受験の厳しいストレスにさらされた子どもたちの問題行動や、小学校保護者たちの中での共同の解体を生みだしている。例えば、長崎県佐世保市で起きた小6女子による同級生殺人事件の背景には新設された中高一貫校への受験ストレスがあるといわれる。

また、公立中高一貫校のカリキュラムは大学受験のために進学指導を重視しているところが多い。09年、東京の千代田区立中等教育学校（中高一貫校）では、初めての高校段階進学者を出したが、学年の約1割の生徒が進学せず、別の学校を選択した。これは、中学校での「学習態度に問題がある」「高校で授業についていけず留年の可能性もある」などの理由で、学校側から他校への進学を勧められたたものであったとされる。これは、6年間を通じてきめ細かな教育を行うためのものではなく、大学受験に向けられた進路指導を極めて重視していることの表れでもあろう。

#### 9-5-4 学校の学力と社会階層に基づく分化

このように、近年、本来平等であるはずの公立学校間で序列化が進んでいる。すでに、自治体及び公立学校における階層と学力テストの正答率の間には、極めて強い相関関係が見られるようになっている。

図1は、東京都足立区における区学力テスト結果と就学援助率の相関関係を見るもので

ある。横軸が各中学校の平均就学援助率を、縦軸が区学力テストの各教科到達度合計を示す。

区の平均就学援助率は43%であるが、高い学校は70パーセントを超えている。この就学援助率に表わされる家庭の階層と、テストの成績は極めて強い相関関係を示している。すなわち生活困難な家庭の多い中学校のテストの成績が悪く、裕福な家庭の多い中学校のテストの成績は高くなっている。またひし形（◆）は学校選択制で希望者が多く抽選が行われた学校、（■）は学校選択制で抽選が行われなかった学校である。学校選択制で人気が集中する学校は、テストの成績が良く、結果的に階層の高い学校となっている。ここに見られるのは、公立中学校の明確な二分化である。同区の場合、階層の低い地域は、交通の便の悪い都営住宅などが集中しており、ひとり親家庭などの生活困難層が多くなっている。そのような地域の学校が、選択行動から排除され、さらに分化は強化される。

また、09年、文科省は、全国学力テストに参加した小6児童のサンプリング・テストから親の所得格差と子どもの学力格差に関する調査結果を発表し、高所得ほどテストの正答率が高い傾向が見られるとしている。世帯収入と平均正答率（国語と算数）の関係を見ると、高所得ほど正答率も高い傾向があり、最も平均正答率が高いのは1200万円以上1500万円未満の世帯で、200万円未満の世帯と比べると平均正答率に20ポイントの差が見られたとされる。さらに、3回の全国学テで下位にランクされた自治体の多くは、財政状況が困難であり失業率が高い。

このような、明らかな階層差との相関がありながら、全国学力テストで評価される「結果」をあたかも客観的な学力であるかのように判断し、さらに条件を悪化させていくとしたら、階層は固定化されさらに強化されてしまうであろう。公立高校制度においても、生活困難層が多く利用してきた定時制高校やいわゆる「底辺校」が、大幅な経費削減・廃合対象になっている。学力テスト体制から離れ、結果の平等性を担保するような教育費配分のあり方の検討が望まれる。

## 9-6 教育課程改定

### 9-6-1 1998/99年改訂とその帰結

#### （1）改定の2つのモチーフ

文部科学省は、1998/99年、2008/09年に初等・中等教育のナショナル・カリキュラムの改訂を行った。ここでは、この2回の改訂のプロセスを概観し、条約および所見の観点から問題点を指摘しておく。

1998～99年のナショナル・カリキュラム改訂の基本的なモチーフは、a)「財政構造改革」を至上命題とする国家政策全般の動向の中で、公教育、とくに初等・中等教育への国家財政支出をドラスティックに削減すること、b)全体としてはローコスト化された公教育のもとで、経済・政治の中枢を担うエリート層への教育を強化すること、であった。こうしたモチーフは、それぞれ、以下に述べるようなカリキュラムおよび学校制度の再編に帰結し、それぞれ子ども・保護者に多大な影響を及ぼした。

## （２）公教育のダウンサイジング

アカデミックな教科について、共通に履修される授業時数・内容が大幅に削減された。そのことは公立学校の教育への不安・不信を多くの保護者にもたらし、経済的に上位の階層においては、塾などの民間教育産業へのいっそうの依存、義務教育段階からの私立学校受験の増加などの動向が生じた。そのことは、教育投資が十分にできない階層との格差の拡大につながった。

文科省は、「自ら学び・自ら考える」教育を推進するための中心的な手立てと称して、「総合的な学習の時間」を新設し、これに多くの授業時数を配当した。しかし一方で文科省は、教師たちに創意工夫の余地を与えず、実質的に拘束力をもつ学習テーマをいくつか例示したため、多くの学校において、この時間は、名称から想起されるようなプロジェクト学習ではなく、政府が重視する政策課題を無計画に「体験」するだけの場に終わった。

「総合的な学習」以外にも文部科学省は、子どもたちに「自ら学び・自ら考え」させるために、アカデミックな教科の授業においても、指導（instruction）を抑制するよう教師たちを強く方向づけた。しかもこうした方向づけは、子どもたちの発達段階を考慮せず、低学年から機械的に行われた。具体的には、当該単位に関する予備知識もほとんどない子どもにいきなり課題を与え、解決方法を考えさせ、その解決方法にかかわる教師の示唆もなしに、展望のない試行錯誤を子どもに行わせるといった授業が横行したのである。そのことは、必然的に子どもたちの間の学力格差を拡大し、公教育への不信、塾などへの私的教育費の支出増にも帰結した。しかも、後に文科省は、こうした方向づけによる混乱を、「政策意図への教師たちの無理解・誤解によるもの」だとして、教師たちに責任を転嫁した。

## （３）エリート選抜

従来比較的等質であった中等教育関連の学校について、特定分野についての高度な教育を施す学校（Super Science High School, Super English Language High School）、公立中高一貫校など、予算・人事等で特権的な地位にある学校種を新設した。このことにより、中等教育におけるカリキュラム上の格差が拡大するとともに、こうした学校への進学競争が激化することになった。

初等教育も含め、一部教科で「習熟度別授業（streaming）」が導入された。このことにより、初等教育から子どもたちの間の学力格差を拡大することが危惧されていたが、その危惧は現実のものになりつつある。

### 9-6-2 ハイ・ステイクスなテスト（high stakes testing）の横行

1998/99 年のナショナル・カリキュラムが全面的に実施された 2002 年前後から、「教育水準の維持」を名目に、都道府県や大都市圏を中心に、特定学年の全員が受験する学力テストを実施する地方自治体が急増している。その中のいくつかの自治体では、テスト結果を学

校単位で公開する、学校への教育予算にテスト結果を反映させるなどの措置が行われている。また、こうした措置を行っていない自治体でも、相対的に成績の低い学校に対しては、教育委員会からの強い指導が入るなど、多くの学校はテスト結果による競争を強いられている。

さらに、2007 年からは全国的な学力テスト（「全国学力・学習状況調査」、6 年生と 9 年生が受験）が開始され、それが学校制度の「過度に競争的な性格」を強めている。これら一連の政策のもとで、それぞれの学校は、国・地方のテスト成績を向上させることに追われ、その結果、高等教育までを見通した質の高い教育を行うことがより困難になりつつある。

なお、このテストでは PISA 等と同様、子どもたちの家庭学習、生活習慣などに関する質問紙調査が並行して行われ、academic achievement と生活習慣との相関などが分析されている。しかし文科省は、その結果を、不利な環境にある子どもへの支援策を講じるためというよりは、「生活習慣が確立している子どもは成績が高いのだから、家庭は子どもの生活習慣確立のために努力すべきだ」などと、家庭への責任転嫁の口実として利用している。

### 9-6-3 2008/09 年改訂とその問題点

上記の 1998・99 年版ナショナル・カリキュラムは、それが日本の教育の質を低めるとして社会的な批判を浴びた。そこで文科省は、上記カリキュラムの実施直後から非系統的な修正を進めるとともに次期ナショナル・カリキュラムの策定を進め、2008 年に幼稚園～中学校、2009 年に高等学校および特別支援学校分の新たなカリキュラムを公表した。その特徴と問題点を以下に述べる。

アカデミックな教科および体育の共通履修部分の授業時数および内容を増加させた。ただしそのために、年間の総授業時数を増加させ、これはとくに小学校低学年において学校での日程を過密なものにしている。また、1998/99 年版カリキュラムのもとでも、多くの地域・学校では授業時数を確保するため長期休業日を削減することを余儀なくされてきた。新たなカリキュラムは、この傾向に拍車をかけ、子どもの身体的・精神的発達にいつそう否定的な影響をもたらすことが危惧されている。

小学校も含めたストリーミングの多用、学校間のカリキュラム格差という問題は 2008/09 年版ナショナル・カリキュラムでも継続している。とくに高等学校においては、コア・カリキュラム部分において、同一教科内の科目が過度に多様化され、科目間のアカデミックな水準に大きな格差が生じることにより、高等教育への接続可能性にも従来以上の格差が生じる可能性が大きい。

2008/09 年版カリキュラムは、前回カリキュラムによる教育水準低下への危惧、PISA における日本の受験者の成績低下などに対応して、「思考力」「判断力」等の育成を強調し、そのための指導方法を示すなど、従来以上に処方的（prescriptive）なものになっている。しかし、後述のように、そうした指導方法の提案などには教職員団体や教科教育関連の NGO などとは加わっておらず、処方された指導方法は、かえって学校教員の創意工夫を阻害するこ



とにつながりかねない。

1998/99 年版カリキュラムへの批判に対応して、文科省は、カリキュラムを「基礎的・基本的な知識・技能」と「発展的な内容」とに区分し、前者を全員共通に指導し、可能な場合には後者を指導してもよいとしている。2000 年代半ばからは、教科書もこれに対応し、「基礎的・基本的な知識」と「発展的知識」を区別して記述するようになっている。こうした姿勢は 2008/09 年版カリキュラムでもひきつがれており、学力格差を招くことが危惧されている。

2008/09 年版カリキュラムは、科学的には立証されていない「子どもたちの規範意識の低下」を口実に、「道德教育」をいちじるしく強化している。しかし、その「道德教育」なるものの実態は、政府・文科省が恣意的に「規範」と規定したものへの子どもたちの服従を強いるものであり、条約が想定する「権利主体としての子ども」とは相反するものである。

#### 9-6-4 カリキュラム改訂はなぜ混迷するか：制度的問題

現在、日本のナショナル・カリキュラムの改訂は、「教育課程審議会教育課程部会」、およびその下部組織として設置される各教科等の部会によりすすめられている。これらの審議会委員や部会のメンバーの人はすべて文科省からの委嘱によって行われる。具体的には、学界、産業界等からの有識者、当該分野の研究者、教育委員会関係者、学校教員などが選任され、文科省からの担当官が運営を担当するというしくみになっている。

形式的には学校教員が選任されるとはいえ、大半は管理職であり、現に当該教科等の授業を担当する者が選ばれることはほとんどなく、そのことが、日本のナショナル・カリキュラムの上述のような問題点の原因になっていることは明白である。

日本では、第2次大戦後、現職教員や研究者が自主的に集い、個々の教科等の授業やカリキュラムを研究する NGO が数多く結成され、現在でも活発に研究を進めている。たとえば、1951 年創立の数学教育協議会（The Association of Mathematical Instruction, AMI）は、日本国内の数学教育の改善への寄与はもとより、国際的な数学教育の研究集会である ICME（International Congress on Mathematical Education）においても毎回重要な役割を果たしている。

科学教育協議会（Association of Science Education, ASE, 1954 年創立）、学校体育研究同志会（1955 年創立）などは 1998/99 年ナショナル・カリキュラムへのオールターナティブな教科書やカリキュラム案を提案した。他のほぼすべての教科・領域でも、50 年以上の歴史をもつ NGO が存在している。

さらに、日本の教職員組合は、授業・カリキュラムの研究を重要な活動内容としており、現在も教職員組合の主要な全国組織（日本教職員組合、全日本教職員組合）はそれぞれ、年 1 回全国から教育実践の成果を持ち寄って研究集会を行っている。

しかしながら、文部科学省は、ナショナル・カリキュラム策定にあたり、こうした NGO 等の組織的な関与を頑強に拒み、さらに、これらの団体によって蓄積された実践的知見を参

照することも怠っている。そのことが、策定されたカリキュラムのさまざまな欠陥につながっていることは明白である。

#### 9-6-5 教科書をめぐる問題

日本においては、教科の授業において、ナショナル・カリキュラムに準拠して作成され、文部科学省によって検定された（または文部科学省自身が作成した）教科書を使用することが法律で義務づけられている。しかし、教科書をめぐる制度にもさまざまな問題があり、それがナショナル・カリキュラムの問題とあいまって教育実践を制約している。

日本では、義務教育段階の教科書は国が買い上げて学習者に配布するという制度になっている。この制度は、学習者・保護者に経済的負担をかけないという意味では評価できるけれども、国の教科書予算が物価上昇に対応していないため、教科書作成にあたっては、ページ数、写真の使用可能性などについて厳しい制約があり、内容上の創意工夫の余地をいちじるしく狭めている。

高等学校ではそれぞれの学校が教科書を選ぶことができるけれども、義務教育段階においては、教科書は市町村教育委員会ごとに採択することになっており、個々の学校・教師には選択権がない。地域によっては、教師が教育委員会に対して意見具申をする制度が存在しているけれども、近年、こうした制度をなくし、教育委員会が一方的に採択するシステムにする自治体が増加している。

2000 年代初頭以降、排外主義的ナショナリズム、歴史修正主義の立場から編集された教科書が登場した。この教科書の採択をめぐり、賛成・反対それぞれの立場からの市民運動が高揚したため、文科省は検定制度を改編し、「混乱を避けるため」との理由で、検定手続き中の教科書に関する情報公開を厳しく禁じた。そのため、教科書の実際の使用である教師・子どもたちの意見表明の機会はますます制限されることになった。

以上のことの帰結として、2009 年には、中学校の歴史教科書について、排外主義、歴史修正主義に立脚した教科書を採択する自治体が増加した。その中には、当該の教科書を個々の教育委員はとくに推奨していなかったにもかかわらず、委員長など特定の人物の一存で採択が決定されたとみられる事例（横浜市）すらある。

#### 9-7 高校教育

##### 9-7-1 高校生は学校で基本的人権が保障されていると感じているのか？

日本高等学校教職員組合（以下略称「日高教」）が、2008 年度 11 月に全国の公立高校の生徒を対象に行った「高校生 1 万人憲法意識調査」は、日本の高校生がおかれている状況とその意識、そして高校生から見える高校教育の問題点を明らかにしている（協力校は 27 道府県 4 政令市、148 校、調査協力人数は 12,286 人。内訳は下記の通り。○課程別 全日制 9,904 人 定時制 1,243 人、障害児学校 39 人 不明 1,100 人、○学年別 1 年 3,784 人 2 年 3,721 人 3 年 3,849 人 4 年 209 人 不明 723 人、○性別 男 6,171 人 女 6,095

人 不明 20 人)

**（１）学校では基本的人権が尊重されていない－35.8%－**

第 11 条「基本的人権」について、「保障されている」という回答は 15. 6%となっており、調査開始以来 20%を超えたことがない。日本の社会や、あるいは身近な高校生活において、高校生は基本的人権が保障されていない実態を敏感にとらえている。

「保障されていない部分がある」、「まったく尊重されていない」と答えた 64. 4%の高校生にどんなところで尊重されていないか尋ねたところ、「生活する環境」58. 1%、「外国人への対応」41. 4%、「職場」40. 5%、「学校」35. 8%「その他」5. 5%という結果が出た。

**（２）学力・学歴に基づいて差別されている－45.7%－**

「今の日本において差別が残っていると思うか」という問いに対して、「まだいろいろな差別がたくさん残っている」が 15. 1%、「若干の差別は残っている」が 63. 2%になっており、この選択肢を合わせると 80%近くの高校生が差別を感じている。具体的な差別については複数選択可で尋ねたところ、「身体・容姿」57. 5%、「人種・国籍」52. 1%、「学力・学歴」45. 7%、「社会的地位」43. 5%、「男女」41. 3%、「経済」22. 2%「生まれたところ」18. 3%、「思想・信条」17. 2%となっている。「学力・学歴」が半数近くに達していることは、日本の競争主義的な教育の反映であると考えられる。「有名大学への進学を」という社会的価値観の圧力が、高校生に「学力・学歴」差別を感じさせている。

**9－7－2 高校生の教育に関する権利に対する意識**

**（１）教育を受ける権利は保障されているか？**

第 26 条「教育を受ける権利」について、「保障されている」は 59. 5%、「あまり保障されていない」は 23. 3%という結果になった。現在の日本の高校進学率が 97. 8%、大学進学率が 50. 3%という実態から、高校生は教育を受ける権利が保障されていると判断しているのではないか。高校生は、日本の進学率の高さから、一般論としては教育の機会均等を感じているといえるであろう。

**（２）「体罰・校則・いじめ」**

教育を受ける権利が「あまり保障されていない」23. 3%、「保障されていない」2. 8%と回答した者に、その理由を尋ねたところ、「体罰・校則・いじめ等」64. 0%、「学費」49. 7%、「入学試験」17. 7%、「学科の教育内容」16. 6%、「通学距離（手段）」12. 1%という結果が出た。

「体罰・校則・いじめ等」の数値が高いことは、復古主義的な道徳教育やアメリカからのゼロトレランスの広がりによる規範意識の押しつけや管理強化と、日本の競争的教育の矛盾があげられるであろう。また文部科学省が、日本の社会や教育関係機関に、「子どもの権

利条約」の啓蒙活動を積極的に行うことをサポーターージュしていることも指摘しておく必要がある。同時に、学校関係者も真摯に受け止め、生徒の意見表明権を尊重し、双方向的な対話を試み改善していくことが求められる。

### （３）「学費」に基づく差別

「教育を受ける権利」をあまり保障されていないと感じている高校生の中で、その理由に「学費」をあげる割合が 49. 7%に達している。2008 年度の憲法意識調査では、「入学金や授業料を払えなくて高校に入学できなかったり、退学してしまったりする高校生が増えていることについて、どう考えますか。」という設問を初めて付け加えてみた。その結果、「教育は無償にして、そのような高校生をなくすべき」が 45. 3%、「しかたないことである」が 23. 3%、「わからない」が 22. 2%であった。個別の設問で聞いた場合、経済的な理由で教育を受けられない実態があることは高校生も理解していることが明らかになり、教育費の無償化を求める声が半数近くに達している。日本の異常な教育費の高負担が、家計を圧迫していることを高校生も敏感に感じており、経済的な理由で高校に行けないのはおかしい、教育費は無償にして欲しいと言う切実な願いが広がってきている。

### （４）教育内容に対する差別感

「学科の教育内容」について 16. 6%という数値が出たことは、学科によって教育を受ける権利が均等に保障されていない、という意思表示である。これは文部科学省が推進してきた「多様化・再編」政策が、必ずしも生徒の多様なニーズに応えるものとはなっておらず、逆に差別感を助長していることの表れであるともいえる。県教育委員会の政策によって多様化が他県に比べて推進されているところでは、この数値が 30%を超えている県もみられる。

外国語科、理数科などは大学受験に特化した授業が行われ、「補習」と称して 0 時限、7、8 時限まで授業が設定され、ひたすら「演習」と称し受験問題を解答している例もある。豊かな教養・知識を身につけるのではなく、受験知識を一方的に詰め込まれているのである。

その一方で、「多様なニーズ」に答えるため、工業技術科や農業科、水産科などではコースが細分化されているが、必ずしも実験・実習などの教育条件が整備されていない。また、「国際文化コース」、「地域創世コース」、「会計ビジネスコース」、「人間文化コース」など、多様なコースが設置されたが、指定された教科書がなく教員が一から自分で教材づくりをしなければならず過度の負担になっている。また、生徒にとっても科目の系統性の問題など、「学び」の質が低下が懸念されている。進路選択する中学 3 年生の発達段階では、自分の適性が「多様な」コースにどのようにあっているのか選択しきれず、それらの学科・コースが入試で定員割れを起こし、さらに「学び」の質の低下を招いている実態がある。

### 9-7-3 高校の「多様化」・再編、統廃合問題

上記の高校生の意識をふまえ、現在日本ですすめられている高校の「多様化」・再編、統廃合の問題点を検証する。

#### （1）生徒の希望を損なう「多様化」・再編

文部科学省の「高等学校教育の改革に関する推進状況」（2006 年度）によると、高等学校の再編計画を策定し、実施中の地域は 39 都道府県に及んでいる。生徒の様々なニーズに応えることを名目に「多様化」が導入されたが、下記のような問題が起きている。

「多様化」の特徴は、「特色ある学校・学科の設置」や「新しいタイプの高校」づくりであるが、例えば、「総合学科」は新設された学校に設置されたケースはまれであり、ほとんどが既存校の職業学科転換や統廃合によって誕生している（表 1 参照）。

この表からも明らかなように、地域に根ざし、地域の産業を支える卒業生を育てる農林業、漁業、工業、商業などの職業学科が総合学科に転科されている例が多く、職業教育にとって重大な問題である。これは戦後日本の第 1 次産業従事者の衰退と、1970 年代以降の以下の教育問題とも相まって、矛盾を一層深めている。

- ①受験競争が激化し各学校の序列化が進んだこと
- ②大学進学率の上昇にともない、カリキュラム上、進学に有利である普通科への希望者が増えたこと
- ③地域の第 1 次産業の衰退などにともない、家業を後継する者が減少し職業科への希望も減少する傾向がみられ、それに対して地方教育行政が職業教育への積極的な支援を講じてこなかったこと
- ④その結果、日本の江戸時代の階級を示す「士・農・工・商」になぞらえて、高校の学力レベルを表す言葉として「普・商・工・農」という表現が流布するなど、学科種別の序列化が一層進んだこと
- ⑤そのため、自分の将来的な職業選択を考えて職業学科を希望するというより、学力レベルで進路指導によって「志望校」を振り分けられ、普通科希望なのに「不本意」な職業科への入学を生徒に強いる状況が作りだされたこと
- ⑥上記の要因が複合的になり、職業学科は入試で定員割れを起こす現象が全国的に広がり、様々な教育的「困難」を抱えるようになったこと

この「矛盾」解消の方策の一つとして、文部科学省は本来の職業教育の充実をはかるのではなく、「生徒の多様なニーズに答える」ために、学科の「多様化」・再編をすすめたのである。

#### （2）「多様化」・再編、統合の実態

しかし表 1 が示すように、それは職業学科のリストラクチャーであったと指摘できる。職業学科は、標準法の規定や学習指導要領などによる教育条件整備から、教育財政支出は普通科より遥かに多くなる。公的財政支出が多い職業学科を潰し、総合学科への転換を推進し

たことは、地域産業を支える職業教育を放棄したことにつながりかねない。さらに、総合学科の理念も教育条件も、各教育委員会や各学校によってまちまちであり、各教育委員会や各学校によってまちまちであり、共通教養の地盤を突き崩している。

また、単位制高校の拡大は、日本の教育活動の基盤であり人格形成に大きく寄与していたクラス活動を解体し、生徒同士の信頼関係を脆弱化させている。

文部科学省が2006年に発表した「高等学校教育の改革に関する進捗状況」によると、総合選択科目群は、「グリーンライフ」、「ダイビング」、「異文化コミュニケーション」、「地域学」など非常に多岐にわたっており、社会人の趣味的な教養講座を彷彿とさせるものがあり、生徒がその科目に学ぶ意義を見いだせるのか、疑問を抱かざるを得ないものもある。その一方で、この総合選択群には、「国語演習」や「数学Ⅲ」などに見られるように、受験に特化した科目が設定されている。また、企業のための人材育成となるような、「秘書実務」、「ビジネスマナー」などの科目も目立っており、人格の完成をめざした教育の根本が歪められている。

### （3）統廃合と職業教育の実態

#### ①職業高校の強引な統廃合

首都圏に隣接する茨城県ではベッドタウン化が急速に進み、1980年代までは14校あった農業高校が、1990年には一気に半減の7校にされた。農業高校が工業高校に転科し、さらに10年後には総合学科の高校に蔵替えした例もある。さらに茨城県の最近の統廃合計画では、7校の農業高校うち2校が統廃合の対象になっている。

また、中学校卒業生数の減少を理由に、地方では普通科高校と職業高校を強引に一つの学校に統廃合する、という例も起きている。例えば、山口県では「スリーキャンパス方式」という名の下に、普通高校と水産高校、農業高校を統合する。県教育委員会は、「このままだと3校とも生徒減少で教員定数が減り、教育の質が落ちる。より質の高い高校教育を提供するために、3校を統合し普通科でも水産や農業を学べるような学校をめざす」と説明している。しかし、実態は3つの学校の校舎、カリキュラムはそのままであり、普通科、水産科の生徒が農業の授業を学ぶためには、10km離れた農業高校のキャンパスに通わなければならない。生徒・教職員の負担は重くなり、普通教育と職業教育の統合・充実とは言い難い。秋田県、岡山県などをはじめとした各地で、工業高校と商業高校を統合する例もある。いずれも工業教育、商業教育の在り方を充分検討した上での統合計画でなく、経済効率優先で結論が先に「統合計画ありき」となっていることは、職業教育の衰退につながりかねない。

#### ②利益追求の水産・農業教育

水産高校では、水産実習による漁獲高が県財政の収入になるため、生徒にマグロ延縄、低・中・長層トロール、巻き網、いか釣りなど多彩な水産実習を経験させることよりも、漁獲を優先にした水産実習が行われている実態がある。水産実習に携わっている教職員は、生徒の実態を最大限配慮して実習にあたっているが、県教育委員会から指定される漁業法は、生徒

を労働力として使役している面を否定しきれない。ある県では、乗船実習計画は県教育委員会が計画しており、マグロ延縄実習に偏ったものとなっている。また、乗船実習にたずさわる職員は、低賃金情態におかれ、漁労作業などの手当が水揚げ総額によって算定されることから、船長が漁獲量を非常に気にする実態があり、その結果、休みなしの連続操業が行われるなどの弊害が出ている。このような乗船実習の実態は、生徒を学習の主体としてとらえることより、労働作業の一員としてたずさわらせている面が否定できず、水産教育を歪めるものとなっている。また、生徒、教職員の健康・安全管理の上でも大きな問題がある。

農業高校では農場会計制度があり、各農業高校へ農場予算が付けられるが、不作であっても、農作物の売り上げで予算の100%を県に返還しなければならない。それができない場合、次年度の予算が減らされることもあり、いかに収穫を上げるかに腐心する農場実習に陥ってしまう危険性がある。農産物の生育過程を考えさせ、何のためにこの実習を行うのか理解することを大切にし、学ぶ喜びを感じる農業教育より、生徒を労働力扱いし、良い収穫物ができれば良しとする風潮をつくりかねない実態がある。農業高校では、以前に年間1億円の収穫を上げている例もあった。このように日本では、地域産業に密接に関わる職業教育がゆがめられている実態がある。

#### ③情報化・グローバル化による優秀な熟練労働者不要の実態と職業教育の脆弱さ

近年情報化によるOA化が進み、高校卒業後の公務員、民間企業事務系への就職が非常に困難になっている。また、グローバル化と称する海外進出や、国産をやすい輸入に切り替える産業界の構造改革によって、優秀な熟練技術者が不要になってきている。以前は工業、商業、農業科から大手メーカーへ就職することができたが、工場が海外につくられ日本の産業の空洞化が進み、職業科を卒業しても専門的知識・技能を生かした職に就けず、そのことが職業科の生徒が集まらないという悪循環になっている。

### （４）教育改革と「多様化」、統廃合

#### ①全県1学区と統廃合

2004年に「地方教育行政の組織並びに運営に関する法律」が改正され、高校の通学区を撤廃することが可能になったことを受けて、全県1学区制をとることが可能となった。04年には1学区制だった地域は4県だったが、08年6月の段階では20県に拡大されており、今後も増えることが予想されている。入試によって高校の序列化が進み、さらに全県1学区制の拡大によって、志望する近くの学校に行けず遠距離通学を強いられる生徒が増えていく。全県1学区の拡大によって、いわゆる「人気のある学校」に受験者が集中し、定員割れする学校も現れてきており、これらが統廃合を一層進める要因ともなっている。

#### ②中高一貫校による早期の競争教育の激化

1999年4月から学校教育法の「改正」により、「中等教育の一層の多様化を図る」ことを目的に、「中高一貫教育」が制度化された。その後、大学進学実績が高い高校が併設した中学校で「適性検査」の倍率が跳ね上がり、過度の競争の低年齢化を招いている。難関化によ

って小学校の勉強では合格できず、公教育としても大きな問題になっている。

### ③エリート教育の予算配分

文部科学省や地方教育行政は、スーパー・ラングウェッジ・ハイスクール（以下、「SLH」）やスーパー・サイエンス・ハイスクール（以下「SSH」）の指定を拡大し、そのための政府予算は 2009 年度 14 億 8900 万円措置している。高校に通うすべての生徒に、語学や科学教育を保障するために共通に予算措置されるべきであるが、「多様化」で特化し、教育予算の格差が拡大している。SSH に指定されると、1 校に 1000 万円単位で予算措置される例があるが、その一方で 2008 年度の原油高騰のため、ある工業高校からは、年度途中で鉄板などの実験資材の予算がなくなり、実験ができなくなっている例も報告されている。

### ④過疎化の地方と大都市圏で進む統廃合

また、青森、秋田等の東北地方をはじめとする過疎化が進む地方や、大阪や埼玉等の都市においても統廃合計画が進められている。これは地方教育行政が、中卒者の減少と地方財政の悪化を口実にし、さらにそれぞれの地域で異なる「適正規模」を理由に経済効率を優先にした一方的な統廃合計画であり、生徒、保護者、地域住民から反対運動も起きている。政府と地方教育行政は、少子化を口実として統廃合を進めるのではなく、能力に応じた子どもの発達を保障するため、少人数学級を責任もって行う必要がある。

## 9-7-4 定時制高校問題

### （1）夜間定時制高校の統廃合について

定時制高校は、1996 年度から 2006 年度までの 10 年間に、全国で 140 校が統廃合された。貧困と格差が広がる中で、夜間定時制高校は高校教育の重要なセーフティネットであるが、経済効率を優先する夜間定時制高校の統廃合によって、経済的に困難を抱える高校生の学ぶ権利が奪われている。大阪では、03 年に 29 校の定時制を 15 校に統廃合し、その結果職場からの通学距離が長くなり 1 限の授業に出席できない、4 限の授業まで出席していると自宅に帰る最終電車に乗れないという事態まで起きている。

### （2）定時制高校生の募集定員の削減

表 2 の通り、中学新卒者は減少しているものの、定時制志願率はこの 12 年の間に急増している。これは、定時制の募集定員枠が削減されていることも大きな要因である。

京都では、94 年度の定時制募集定員は 1600 名だったが、09 年度には 440 名にまで削減されている。

また、2009 年度入試においては、経済危機による家計の急変から定時制高校の志願者が増加し、東京 144 名、愛知 135 名、京都 58 名、岡山 42 名をはじめとして、全国で 700 名が定時制高校を不合格となり、高校で学ぶ機会が奪われていることは重大である。

大阪では、09 年度の定時制 2 次募集定員 571 名に 756 名が志願した。大阪府立高等学校教職員組合定時制通信制部は、府教育委員会に対して全員合格を申し入れたが、府教育委員



会はそれを拒否し、合格を105%までとした。167名が不合格となったが、府教委は再募集し139名を合格、28名を不合格にしている。これらの実例は、経済的事情によって高校教育を受ける機会を排除するものであり、生徒の心を何重にも傷つけているといわざるを得ない。

### （3）夜食費・教科書代補助削減や廃止する自治体の広がり

三位一体の構造改革により、定時制の夜食費・教科書代補助が2004年度から国庫補助負担金から一般財源化された。それにともない、財政難や全日制生徒との「公平性」を口実に、埼玉や千葉、栃木などではこの補助制度を廃止しており、削減や給食廃止なども含めてこの傾向が全国的に広がっている。

定時制高校生にとって、バランスの取れた食事が取れるのは唯一定時制の給食である場合が多く、心身のすこやかな成長と学ぶ権利の保障にとって大きな問題である。

### （4）定時制及び通信教育振興奨励費について

定時制・通信制の生徒が就労していることを証明すれば、月額1万4000円支給される制度であるが、6ヶ月以上の就労条件が課されており、生徒が正規雇用につけない現状がある中で、条件に該当することは難しい。また、毎年申請が必要であり、4年間で卒業することを前提としており、途中で退学した場合は一括返金しなければならない、非常に利用しにくい制度である。さらに、雇用状況の悪化から、該当者がほとんどいなくなるという実態が作り出されている。

### （5）定時制高校生をめぐる厳しい経済実態

総務省が定める授業料の基準額は、全日制11,8800円、定時制32,400円である。貧困と格差が広がる中で、経済的な理由によって定時制への進学者が急増しており、生徒はアルバイトで家計を支えながら、自分の授業料等も支払っているという実態が顕著になってきている。授業料減免率は、全日制生徒と比較して定時制生徒は極めて高くなっており、日高教の「2008年度高校生の修学保障のための調査」では、ある定時制高校では減免者率が61.5%になっている例もある（表3参照）。

2009年度「お金がないと学校へ行けないの」首都圏高校生集会実行委員会による3777名からの「生活費アンケート調査」調査（表4）、日高教定通部による3777名からの2009年度「定時制生徒の意識と生活実態調査（日高教定通部）」（表5）から、定時制・通信制の生徒に対する修学保障は喫緊の課題である。定時制高校の実態については、【基礎報告書098】、【基礎報告書118】、【基礎報告書189～199】に具体的に述べられている。

## 9-7-5 高校卒業後の就職問題と雇用のあり方

日高教・全国私教連「2008年度高校・障害児学校卒業生の就職決定実態調査（卒業時）」

から、下記の実態が明らかになっている。

### （１）格差の固定化

#### ①男女格差

2008 年度の高校新卒者の就職決定率は男子 94. 2%、女子 87. 7%と、の男女格差は、6. 5 ポイントとなり、本調査では 11 年連続で 6 ポイント以上の格差が固定化している。男女雇用機会均等法が施行され 20 年以上経ち、高校生の求人票から性別の項目が廃止されてからかなりの年数が経つが、男女格差は依然として解消されておらず、深刻な問題である。

#### ②地域格差

地域間でみると、最も高い中国・四国・九州地域が 94. 6%、最も低い北海道・東北地域が 86. 4%で、8. 2 ポイントの差となり、その格差も固定している。例年好調な北陸・中部・東海地域は、金融破綻に端を発した経済危機の影響を受け、愛知が落ち込んだことが影響している。

2009 年 9 月 11 日に厚生労働省が発表した都道府県別の求人倍率は、北海道 0. 26 倍、青森 0. 16 倍熊本 0. 20 倍、沖縄 0. 11 倍など、昨年の経済危機が高校生の求人を直撃した形となって現れており、就職試験すら受けられず「社会にでる前から失業者」という深刻な実態が広がっている。

#### ③学科・校種別格差

就職決定率は、全日制普通科 86. 7%、全日制職業科 96. 0%、総合学科 86. 6%に対して、定時制・通信制 75. 7%、障害児学校高等部が 70. 3%という結果になっており、学科・校種による格差は、07 年度と比較しても拡大している。定時制高校には「そもそも求人が来ない」、「仕事と定時制を両立させているため、どうしても欠席が多くなり、不利になっている」という切実な報告が上がっている。かつては勤労学生に対して社会の暖かい目があったが、バブル経済がはじけ、新自由主義政策の中で自己責任を負わされ、夜間定時制高校で学ぼうとしても、「おまえの代わりはいくらでもいる」と言われ、在学中も卒業後も厳しい実態がある。

また、障害児学校高等部の場合は、「就職・進学以外」が 63. 3%と極めて高いものになっており、障害者雇用の拡大は切実な課題となっている。

### （２）経済危機による景気の急激な悪化による影響

#### ①進路変更

経済的理由で進学をあきらめ、就職に進路変更する生徒が急増している。

#### ②内定取り消し

内定取り消しは、回答のあった 411 校中の 5. 6%、求人取り消しは回答のあった 391 校中の 35. 5%から報告されている。

#### ③2009 年度の求人状況

2008 年度末に内定取り消しが大きな社会問題になり、企業が求人を出すこと自体控えたことが明らかになっている。また、東北地方では地元から企業誘致で多額な補助金をもらい、昨年度は高校生の求人を 61 名出していた大手企業が、09 年度は高校生の求人を出さない、という事態が報告されている。求人が少ない東北地方においてこの大手企業は唯一の望みであり、優秀な生徒を就職試験に受けさせようとしていた高校にとって、求人がゼロという事態は激震に襲われたにも等しいことであった。

### （3）自衛隊の就職ルール違反や違法なインターンシップの実態

就職解禁日（9 月 16 日）以前の自衛隊による勧誘は、回答があった 400 校中 10. 5%で報告されており、06 年度 7. 5%、07 年度 9. 7%と、毎年増加している。

面接などでの就職ルール違反の報告があった学校数は 403 校中 13. 4%になっている。中には「コーヒー会社がインターンシップと称して 30 時間無償で働かせ、合否を決める。」という悪質な実態も報告されている。

### （4）高校生の就職を保障するために

経済的に困難を抱えた家庭が、高額な教育費のため進学をあきらめ就職へと希望を変更しても、就職ができないという事態は、ますます「貧困と格差」の負のスパイラルに陥っていることを浮き彫りにしている。すでに述べた高校生の求人倍率は、所得の低い県ほど低くなっており、もはや生徒一人の自己責任の問題でなく、政治の責任である。

文部科学省と厚生労働省は、企業に高校生・青年の雇用を確保することを具体的に要請することが求められる。また企業に就職ルールを守らせ、違法な労働行為に対する監視も強化する必要がある。

## 〈 資 料 〉

■表 1 改編による学科数（1994～2004 年の変化）（総合学科改編した学科のみ）

| 学<br>科 | 普<br>通 | 農<br>業<br>関<br>係 | 工<br>業<br>関<br>係 | 商<br>業<br>関<br>係 | 家<br>庭<br>関<br>係 | 生<br>活<br>関<br>係 | 情<br>報<br>関<br>係 | 水<br>産<br>関<br>係 | 総<br>合<br>学<br>科 | そ<br>の<br>他 | 合<br>計 |
|--------|--------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|--------|
| 改編前    | 785    | 117              | 124              | 137              | 29               | 30               | 31               | 2                | 6                | 6           | 1267   |

|     |    |    |   |   |   |   |   |   |      |   |      |
|-----|----|----|---|---|---|---|---|---|------|---|------|
| 改編後 | 25 | 17 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1082 | 0 | 1146 |
|-----|----|----|---|---|---|---|---|---|------|---|------|

（資料：2004 年度文部科学省『高等学校の改革に関する推進状況』より阿部英之助氏作成）

■表2 定時制高校の志願率

| 年度        | 97      | 98      | 99      | 00      | 01      | 02      |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 中学新卒者（千人） | 1511    | 1512    | 1503    | 1465    | 1410    | 1365    |
| 定時制新卒志願者数 | 20, 247 | 22, 015 | 24, 706 | 26, 225 | 26, 227 | 26, 974 |
| 定時制新卒志願率  | 1. 34%  | 1. 46%  | 1. 64%  | 1. 79%  | 1. 86%  | 1. 98%  |
| 年度        | 03      | 04      | 05      | 06      | 07      | 08      |
| 中学新卒者（千人） | 1325    | 1299    | 1236    | 1211    | 1214    | 1199    |
| 定時制新卒志願者数 | 25, 470 | 26, 055 | 26, 850 | 26, 790 | 27, 565 | 28, 650 |
| 定時制新卒志願率  | 1. 92%  | 2. 01%  | 2. 17%  | 2. 21%  | 2. 27%  | 2. 39%  |

（文部科学省における学校基本調査から日高教鈴木敏則氏が作成、  
日高教小池由美子が抜粋）

■表3 授業料減免率

| 年度        | 97     | 98     | 99     | 00     | 01     | 02     |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 定時制授業料減免率 | 6. 6%  | 8. 9%  | 10. 2% | 11. 7% | 13. 6% | 14. 8% |
| 全日制授業料減免率 | 3. 5%  | 4. 2%  | 4. 8%  | 5. 4%  | 6. 0%  | 6. 8%  |
| 年度        | 03     | 04     | 05     | 06     | 07     |        |
| 定時制授業料減免率 | 16. 9% | 18. 7% | 19. 6% | 19. 4% | 19. 7% |        |
| 全日制授業料減免率 | 7. 7%  | 8. 6%  | 9. 3%  | 9. 3%  | 9. 6%  |        |

（学校基本調査から日高教鈴木敏則氏が作成、日高教小池由美子が抜粋）

■表4 2009 年度「お金がないと学校へ行けないの」首都圏高校生集会実行委員会による 3777 人の「生活費アンケート」より

|                          |          |
|--------------------------|----------|
| 全日・定時・通信制の共通的な問題         |          |
| ①生活費に何らかの不安を抱いている        | 75. 2%   |
| ②学費のことで家族に迷惑をかけて申し訳ないと思う | 26. 3%   |
| ③学費が高く高校に通い続けられるか不安      | 8. 5%    |
| ③進学できるか学費のことで心配している      | 21. 5%   |
| 夜間定時制生徒に際だつ問題            |          |
| ①奨学金をもらいたい               | 13. 9%   |
| ②奨学金をもらっている              | 5. 6%    |
| ③授業料減免を受けたい              | 12. 2% * |

（日高教小池由美子が抜粋・作成）

■表6 2009年度「定時制生徒の意識と生活実態調査」（日高教定通部）から

|                        |        |
|------------------------|--------|
| ①今、パート・アルバイト           | 89. 1% |
| ②1週間に5日以上アルバイト         | 57. 8% |
| ③1日6時間以上働いている          | 43. 0% |
| ④残業が授業のある日にときどき、いつもある  | 32. 5% |
| ⑤土日に働いている              | 84. 5% |
| ⑥現在働いていない生徒も働きたいと思っている | 86. 8% |

（日高教小池由美子が抜粋・作成）

## 9-8 いじめ、不登校、校内暴力

### 9-8-1 はじめに

子どものいじめ、不登校、校内暴力は、高度に競争主義的な教育制度のもとにおけるプレッシャーを、子どもが他人に転嫁し—いじめの場合—、そのプレッシャーから逃れ—不登校の場合—、あるいは、プレッシャーを与える相手方を攻撃すること—校内暴力の場合—を意味している。子どもの権利委員会は、日本政府初回報告審査（1998年）および第2回政府報告審査（2004年）において、これらすべての問題に関して懸念を示してきた。

日本政府は、第2回政府報告審査以降において、近年の教育改革により公教育の高度に競争主義的な性格をさらに強めてきた。このため、これらの問題はより一層深刻なものとなっている。そして、日本政府が採用してきた政策にはいくつかの根本的な誤りがある。第1は、実効的なデータ収集を妨げるような施策を採用してきたこと。第2は、深刻化する校内暴力およびいじめに対して、その原因である教育制度の競争主義的性格をいたずらに強めながら、教育制度を校内暴力を行った子どもおよびいじめた子どもに出席停止措置を取ることを地方教育委員会に勧め、懲罰的アプローチを強化していること。そして、第3は、不登校については、市民社会における先導的な取り組みから全く学ぶことなく、非実効的な施策を繰り返していることである。

### 9-8-2 データ収集システムの問題

日本政府の施策の近年における欠点としてまず指摘しなければならないのは、これらの問題の実態を把握するためのデータ収集が杜撰なものとなっている、ということである。

1990年代中盤以前のいじめは、勉強から取り残されたグループの間における力の強い子どもが力の弱い子どもに対して行うものであった。しかし、1990年代中盤以降においては、いじめは、成績が良い、あるいは、先生に気に入られるなど、目立つところが少しでもある子どもを引きずり落とすためにそのような子に対しても行われるようになった。この結果、

いじめは、上下関係にある特定の子ども間関係だけで起こるのではなく、誰もがいじめられ、誰もがいじめる側に立ちうるものとなっているのである。

しかし、文科省が学校からいじめの報告を提出させる際に用いたいじめの定義は、「①自分より弱い者に対して一方的に、②身体的心理的な攻撃を継続的に加え、③相手が深刻な苦痛を感じているもの。なお起こった場所は学校の内外を問わない。」というものである。これは 1990 年代中盤以前における古いタイプのいじめに対応するものなので、1990 年代以降に現れた新しいタイプのいじめの学校による把握を妨げていた。文科省による統計では、いじめの件数は 1985 年をピークに毎年漸減し、2005 年までにはピーク時の 4 分の 1 にまで減少している。これは、古いタイプのいじめが減少したことを示しているに過ぎなかったのである。

2006 年の調査から、「当該児童生徒が一定の人間関係のある者から、心理的・物理的な攻撃を受けたことにより、精神的な苦痛を感じているもの。なお起こった場所は学校の内外を問わない。」との新しい定義がようやく採用された。この定義に基づいて収集された新しいデータによれば、発生件数は小学校で 2005 年の 5,087 件が 2006 年には 60,897 件へと 10 倍以上に増加し、中学校では 12,794 件から 51,310 件、高校では 2,191 件から 12,307 件へと激増することとなった。これは、古いタイプのいじめの発生件数のピークであった 1985 年（小学校：約 9 万 5 千件、中学校：約 5 万 3 千件、高校：約 6 千件）に匹敵する数字となっている。

いじめを原因とする自殺についても、警察統計では、1999 年から 2005 年まで計 23 人の子どもがいじめによって自殺したと報告されていたのに対して、その間文科省統計ではゼロと報告されていた。2006 年にこの問題が発覚し文科省は急きょその数を 2 件へと修正している。いじめの実態を把握しないばかりか、その存在を隠すという慣行が確立した原因として指摘しなければならないのは、2002 年に導入された学校評価制度である。この制度のもとにあって学校は、自らをよりよく見せるために、いじめ、不登校、校内暴力などが存在していてもそれを報告しないという傾向を生み出している。また、学校評価制度の導入に伴い、各学校の教育目標の中に数値目標を記述させることが一般化する中で、「不登校をゼロにする」といった実現可能性のない数値目標を設定したために、不登校をしている子どもを無理に学校に来させようとするという事態を生み出している。正確なデータ収集が行われるようこれらの行動については学校評価項目から外すことが必要である。

### 9-8-3 いじめ

この間の文科省による措置として評価に値するのは、その付置研究所である国立教育政策研究所がいじめに関する継続的な調査を実行し、どの子もいじめの加害者となり、また逆に、いじめの被害者となり得ることをデータに基づいて明らかにしたことである（平成 17 年度国際教育改革国際シンポジウム報告書『子どもを問題行動に向かわせないためにーいじめに関する追跡調査と国際比較を踏まえて』（2006 年））。この報告書においては、競争主

義的な教育制度のもとにあって、こどもが、教師、友人、親から受けるストレスがいじめの原因となっていることも指摘されている。国立教育政策所による研究は、CRC が 2 回にわたる最終所見において指摘してきたことが適切であったことを示している。

しかしながら、この研究成果は、文科省の政策に十分に取り入れられているわけではない。2006 年度の調査において、新しいタイプのいじめの把握が可能になる適切ないじめの定義が調査においてようやく採用されたに留まっている。これ以外においては、いじめをした子どもに対する懲罰的アプローチを採用すべきことが推奨されるか、そうでなければ、道德教育の重要性が強調されているに過ぎない。文科省は、その付置研究所の研究成果を生かして、教育の高度に競争主義的な性格を改めるための措置を取ること、および、子どもが教師に安心して依存できるようするために、学級定数を減少させるなどの条件整備を行うとともに、ストレスを与えない教育方法に関する実践を収集して、現場に提供すべきものと考えられる。

#### 9-8-4 不登校

不登校については、「何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景により、登校しないあるいはしたくともできない状況にあるため年間 30 日以上欠席した者のうち、病気や経済的な理由による者を除いたもの」と 1991 年の学校基本調査から定義されている。小中学校における不登校をしている子どもの全子どもに占める割合を見てみると、小学校では、1991 年に約 0.7%であったのに対して、1998 年に約 1.0%にまで上昇し、その後、2007 年には約 0.8%まで減少している。中学校では、1991 年には約 2.0%であったのに対して、2001 年には約 3.7%にまで急激に増加し、その後、微減したのだが、2007 年には約 3.8%と、過去最大の割合となっている。小学校では 2 クラスに一人が、中学校では 1 クラスに一人か二人が不登校をしていることになる<sup>5</sup>。

中学校における不登校者の割合が増加しているのは、文科省のリードによって、2003 年以降全国の各県で行われた高校入試改革により、高校入試における競争がこれまで以上に激化したことが原因となっている。

不登校に関する文科省の施策は、スクール・カウンセラーによる個々の親および子どもに対するカウンセリング・サービスをその柱にしている。しかし、スクール・カウンセラーは非常勤で、しかも、複数の学校を巡回し、各学校には週 1 回も行けないという状況にある。個々の親と子どもに十分な対応ができるわけがない。また、学校の欠点を洗い出し、その完全に向けて学校に働きかけることもできない。

市民社会における先導的な取り組みが示しているのは、不登校を持つ親が自助グループ

---

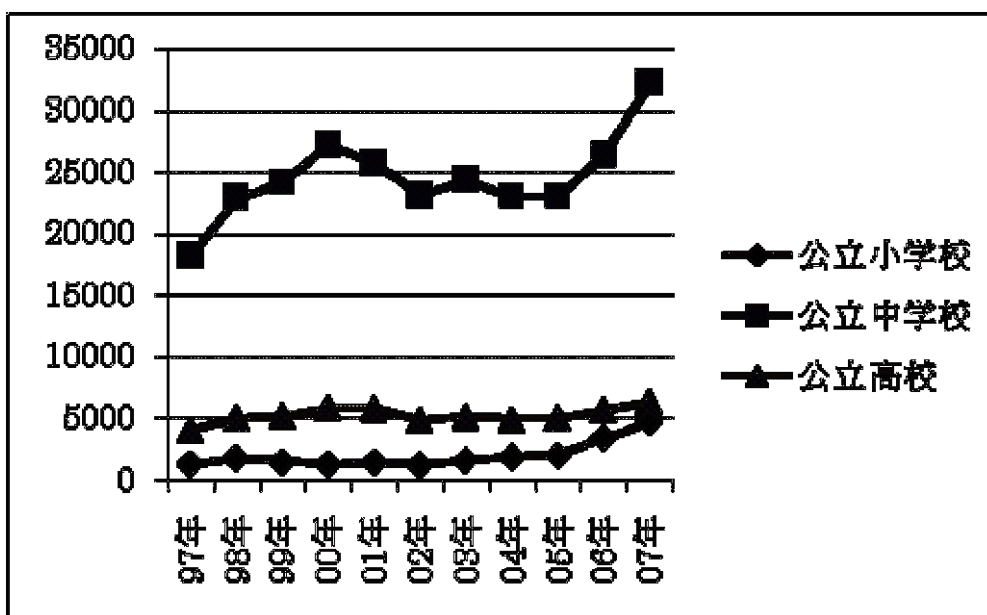
<sup>5</sup> なお、学校基本調査において報告されているよりも、実際に不登校をしている子どもの数と割合は高いことは確実である。適応指導教室や、フリースクールなどに通っていることを学校へ出席したと学校長によって見なされている子どもは、欠席と見なされないために、先の定義に当てはまらず、このような子どもは、実質的には不登校をしているにもかかわらず、文科省の統計上は不登校者とカウントされていない。

を組織し、経験の豊かな教育関係者との他の親との対話を通じて、子どもに対する働きかけを見直し、学校に対する要求を考えることが不登校を克服する最も効果的な手法であるということである。しかし文科省は、これから教訓をくみ取り、それを施策とすることは一切していない。もし、学んでいれば、①その学校で不登校をしている親を組織すること、②そのグループに経験豊かな教育関係者を参加させ、不登校の子どもを持つ親との対話を助長し、③学校側の問題を同定し、それを改善する、という措置を取るべきことを全国の学校に推奨していたはずである。

なお、不登校をしていた子どもを受け入れる柔軟な教育機会となっていた定時制高校が各地で統廃合されることにより、不登校をしている子どもの高校進学が困難となっていることについては、9-7-4を参照されたい。

#### 9-8-5 校内暴力

校内暴力については、2006年以降、公立小中高等学校だけでなく、私立および国立学校におけるデータも収集されるようになってきている。それ以前とのデータの比較を行うために、公立小中高等学校だけを取り出して、小学校の統計収集も開始された97年から比較すると、次のことがわかる。第1に、高校受験のプレッシャーのかかる中学校での校内暴力発生件数が最も多いということ。第2に、小学校、中学校、高校のすべてにおいて、校内暴力の発生件数が、08年に過去最大値を示しているということである。これは近年の教育改革が、学校の競争主義的性格を強化していることに起因している。日本政府は、この原因に手を触れることなく、校内暴力についてもいじめと同様に、校内暴力を行った子どもに対する懲罰的アプローチを強化している。





### 9-8-6 いじめ、校内暴力に対する懲罰的アプローチ

文科省が、いじめ、校内暴力に対して懲罰的アプローチを取るべきことを鮮明にしたのは、文部科学省初等中等教育局長通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」（2007年2月5日）においてであった。ここでは、いじめをした子どもや校内暴力をした子どもに対して、「出席停止や懲戒等の措置も含め、毅然とした対応」をとるべきことが提案されている。なお、この通知は、法禁されている体罰の意義を縮小し、身体的苦痛を子どもに与えないのであれば、教師による有形力の行使は許されるとの体罰に関する新しい解釈を提示したものであった。

いじめおよび校内暴力の原因となっている学校の競争主義的性格を強めておきながら、いじめや校内暴力をした子どもに懲罰的アプローチを採用すべきと提案することは、条約およびCRCによる過去2回の最終所見に明確に反している。いじめ、校内暴力、および不登校という行動に込められている競争主義的教育に対する異議申し立てという子どものメッセージを真摯に受け止め、それを教育政策の基礎にすることが求められている。

## 9-9 子どもに対する懲罰主義

### 9-9-1 ゼロトレランス政策採用の経緯

日本の学校におけるいじめや校内暴力といった問題が、学校の強度に競争主義的な性格にその原因がある以上、いじめや校内暴力が発生した場合には、それ自体が現在の教育制度や学校のあり方に対する子どもからの“異議申し立て”であることを直視し、このようなことを行った子どもを罰するのではなく、その声に耳を傾け、学校のどのような場面が子どもにとってのストレスとなるのかを特定し、子どもにストレスを与えないものへと教育活動または学校運営のスタイルを是正することが求められるはずである。このことはすでに、国連子どもの権利委員会によって確認され、日本政府に対して勧告されてきたことであった（第2回最終所見 36(b)、50(b)）。

しかしながら日本政府は、第2回に本政府報告審査（2004年1月）の直後から、子どもの権利条約による以上の要請とはまったく矛盾するゼロトレランスと称される懲罰主義的アプローチを採用する動きを開始し、2007年2月の初等中等局長通知において、公式にその採用を表明することとなった。

この動きの直接の契機となったのは、2004年6月におきたいわゆる長崎県佐世保市女子児童殺害事件であった。小学校6年生の女子児童が、学校内で、同級生をナイフで刺し殺した事件であった（詳しくは9-2-1参照）。文科省はこの事件の直後に、文科省は官僚からなる「児童生徒の問題行動に関する文部科学省プロジェクトチーム」を発足させる（2004年6月）。このプロジェクトチームは、2005年9月に公表した「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム（中間まとめ）」において、「学校内規律の維持を指向する『ゼロ・トレランス（毅然とした対応）方式』のような生徒指導の取組みを調査・研究」すべきことを提唱した。2005年11月から、国立教育政策研究所生徒指導研究センターが文部科学省

初等中等教育局児童生徒課と共同して研究を進め、2006年5月に国立教育政策研究所生徒指導研究センター『「生徒指導体制の在り方についての調査研究」報告書―規範意識の醸成を目指して―』を公表する。そして、この報告書を受けて、2007年2月に文部科学省初等中等教育局長通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」が出された。

#### 9-9-2 ゼロ・トレランス政策の内容

2007年2月文部科学省初等中等教育局長通知に示された日本版ゼロトレランス政策はアメリカのゼロ・トレランス政策と同様に、犯罪理論である「割れ窓理論」、つまり、たった一枚の窓ガラスでも、割れたまま放置して置くと、管理されていないと認識され、割られるガラスが増えるという考え方に基づいている。それは4つのことを内容としている。

第1は、服装や髪型を含む子どもの日常的な行動に関する規則を設け、それに違反した場合の罰をあらかじめ決めて、規則からのいかなる逸脱をも見逃さないで、子どもに罰を与えること。通知では「児童生徒の規範意識の醸成のため、各学校は、いじめや暴力行為等に関するきまりや対応の基準を明確化したものを保護者や地域住民等に公表し、理解と協力を得よう努め、全教職員がこれに基づき一致協力し、一貫した指導を粘り強く行う。」と述べられている。文科省のメールマガジンはこのことをもっとわかりやすく、「小さなこともおろそかにせず、『ならぬものはならぬ』として、違反行為に対してはあらかじめ定められた罰則を適用し、教師が学校全体で一丸となって指導が『ブレる』ことなく、毅然とした粘り強い指導を行っていただくようにする」と述べている（文科省「生徒指導メールマガジン」20号（2006年5月））。

第2に、身体的苦痛を伴わない実力を子どもに行使することを教師に奨励すること。

第3は、小中学校における重大な規則違反に対しては、秩序維持処分である出席停止措置によって対応すること。懲戒処分が許されている高校では、規則違反に対しては、その程度および回数に従って、短期停学、長期停学、退学と、機械的に懲戒を行うこと。

第4は、「犯罪行為の可能性がある場合には、…直ちに警察に通報し、その協力を得て対応する」ことである。

#### 9-9-3 ゼロ・トレランス政策の問題点

日本型ゼロ・トレランス政策の問題点としてまず指摘しなければならないのは、その導入のプロセスに当たって、競争主義的な教育制度をますます競争主義的にしたことにより、子どもの問題行動が深刻化した、ということをもっと無視しているということである。

その内容にかかわっては、まずは、子どもの成長発達や子どもの声よりも、学校の評判や学校の秩序の方を最優先している、ということを問題として指摘しなければならない。いじめや校内暴力を起こした子どもに必要なのは罰ではなく、大人との受容的な人間関係である。不満なのかをきちんと聞いてくれ、その子どもが直面している困難と一緒に

なって考え、困難を一緒になって取り除き、あるいは乗り越えてくれる大人の存在である。

内容にかかわってさらに、ゼロ・トレランス政策が、子どもの声を聞くことを最優先にするのではなく、子どもの声を実力で封鎖することを教師に助長している、という問題を指摘しなければならない。2007年2月の文部科学省初等中等教育局長通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」では、「学校教育法第11条に規定する児童生徒の懲戒・体罰に関する考え方」との文書が添付されている。法禁されている体罰の意味を、身体的苦痛を与える実力の行使であるとの定義し、身体的苦痛を伴わないような実力の行使は体罰に当たらない、との解釈を示した。今年2009年4月28日に出された最高裁判決は、この通知に呼応する判断を示し、胸座をつかむといった行為は、身体的苦痛を伴わないので、体罰に該当せず、違法ではないとの判断を示した。この事件では、教師にいじめられている下級生を助けるために、ある子どもが教師の背中に飛び乗ったことに対して、教師が激怒し、胸座をつかんで、その子どもを怒鳴りつけている。教師の背中に飛び乗ったことが、彼にとっての意見表明であった。先の通知のもとでは、意見表明よりも、教師の怒りと、それに基づく実力の行使が優先されてしまう、ということが示されている。

ともあれ、2007年2月の文部科学省初等中等教育局長通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」は、子どもの権利条約およびCRCの勧告とも矛盾するので、直ちに撤回されるべきである。子どもの権利条約およびCRC勧告に基づいて、問題行動および生徒懲戒に関する新しい施策をNGOとともに開発することが文科省に求められている。

## 9-10 教師の同僚性および基礎的労働条件の崩壊

### 9-10-1 はじめに

条約第12条「子どもの意見表明権」の規定は、子どもの人間としての成長発達に必要な大人との相互的な人間関係の形成を求めるものと解されるが、学校現場においてこれを実現するためには、日々の子どもの成長を見守る学校教師の人間的主体性とそれに見合う学校組織、労働条件、身分保障が必要不可欠となる。

ところが、2000年代以降に顕在化する日本における新自由主義教育改革は、教師が子どもの声に主体的に応える条件を整備するどころか、むしろそれを掘崩す方向で進められている。既に前回報告書に示されたように、2000年度から東京都において導入され、その後全国展開された教員の人事考課制度は、学校における管理主義を強化する嚆矢として機能してきた。教育委員会が設定した評価項目にそって、校長・教頭が教員を評価し、それを教員の処遇に反映させる仕組みは、教師の専門職としての誇りを奪い、学校における管理主義を定着させてきたといえる。このような日本の新たな教員評価に対しては、2008年9月にILO・ユネスコ「教師の地位に関する勧告」の監視機関であるCERTにより是正勧告が发せられている。CERT勧告では、「政府は、教員の報酬（remuneration）と意欲に関連するようにみられる教員評価制度を根本的に見直すべきである」（p.17）との指摘がなされて

おり、教員評価を通じた管理主義の早期是正が求められている。

しかしながら、2006 年の教育基本法改正の前後において導入されてきた新たな教育政策は、これら学校における管理主義を強化したにとどまらず、教師の全般的かつ恒常的な人格阻害を行ってきた点に特徴をみることができる。すなわち、以下に詳しくみるように、近年の教育政策は、個々の施策が有機的に関連し総合的に機能することにより、教師の同僚性、身分保障及び基礎的労働条件を崩壊させ、教師の専門職的、労働者的、人間的な人格を阻害し、教育者としての目標を奪ってきたのである。また、これらの教育政策は、学校の管理主義に反対する意識ある教師達だけでなく、管理職や入職したばかりの若い教師達からも、教育者としてのやる気や自尊心を奪っている点にもう一つの特徴をみることができる。いわば日本の学校現場は、子どもの成長発達に不可欠な教師と子どもの能動的かつ相互的な人間関係の形成を不可能に導き、ひいては、子どもの成長発達の権利、学ぶ権利の侵害をもたらしているのである。

以下では、教師の子どもへの応答責任を不能に導いている日本の学校現場の実態を、教師の同僚性、身分保障、及び基礎的労働条件の崩壊状況を通して報告する。

## 9-10-2 学校の階層化と教師の同僚性の喪失

### (1) 職員会議の形骸化政策の弊害

日本の学校における職員会議は、合議制の意思決定機関としての役割を持つと同時に、教師間の同僚性の核ともいえる制度的条件を担ってきた。また、それは子どもとの日常的な教育活動を営む一般教員（classroom teachers）が、学校運営に子どもの声を反映させる重要な機会としても機能してきたのである。ところが、近年の日本における教育改革は、学校における校長権限を強調し、職員会議の伝統的な役割を形骸化させ、教師間の同僚性を切り崩し、ひいては教師の子どもに対する応答責任を困難にさせている。

1998 年の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」は、「職員会議があたかも学校の意思決定権を有するような運営がなされ、校長がその職責を十分に果たせない場合もある」として、合議機関としての職員会議を批判し、学校における校長の権限強化と職員会議の位置づけの明確化を提言した。その結果、2000 年の学校教育法施行規則の改正は、「校長の職務の円滑な執行に資するため、職員会議を置くことができる」（48 条）と規定し、職員会議の校長の補助機関としての位置づけを明確化したのである。

また、同じ改正によって新たに省令化された学校評議員制度は、校長が保護者や地域の意見を聴取する機関として導入されたものの、2002 年に小学校と中学校の学校設置基準が制定され、学校評価が努力義務化されて以降は、学校の外部評価機関として位置づけられるようになる。学校評価の導入は、学校の教育目標の設定とその履行状況の監視が外部から行われるという仕組みをつくり出し、学校教育活動における教師の主体性を弱体化させてきたといえる。

こうした枠組みが形成される中で、2006 年 4 月 13 日に東京都では、「学校経営の適正化

について」と題する教育長通知が発せられた。そこでは、「学校経営に関わる事項を・・・職員会議の場で議論し、教職員の意向を挙手等で確認するような学校運営は許されない」として、一般教員の職員会議における意見を封じるための措置がとられたのである（基礎報告書 360、356）。このため、学校経営に関わる問題については、学校管理職によって構成される「企画調整会議」によるものとされ、子どもと直接関わりをもつ一般教員は、学校運営における発言の機会を奪われることとなった。都立高校に通う教員は、この状況を以下のように語っている。

「私は教員になった初めの時から、自分が、学校を担っているとの気概を持って、体を張って、ことにあたってきました。学校運営は、職員会議を中心に行われてきました。ところが、今にいたって、それが否定されるのです。私は『実践層』に過ぎません。職員会議のあり方も変わりました。かくして、程度の差はあろうとも、東京公立学校の多くの人々がプライドを傷つけられている、と私は思います。……教員の意欲と無力感がじわじわと広がっていく気配を、私は感じています」（基礎報告書 354）

このように、職員会議の性格の変容、学校評価の導入により、教師達は学校教育活動から外部化され、教育専門家としての主体性とプライドを失いつつある。そしてそのことは、一般教員が子どもの声を学校運営に反映させるルートを遮断し、学校組織としての子どもに対する応答責任を困難にしているといえる。

## （2）新しい管理職の導入による学校の階層化

2007 年 6 月の学校教育法の改正は、日本の学校組織を改変する重要な役割を果たした。すなわち、副校長、主幹教諭、指導教諭という新たな管理職を学校現場に導入したのである。

戦後日本の学校組織は、校長を唯一の学校管理職として出発し、1974 年に教頭職が法定化されて以降も、子どもの教育を直接担う教員は、皆対等な一般教員として活動してきた。1975 年に主任制が省令化されてからも、その職務は一般教員による持ち回りの仕事として担われてきたため、管理職ポストとして実質を得ることはなかったのである。したがって、学校組織は、一般公務員や民間企業の組織と異なり、校長と教頭以外の教員はみな平等であるという単層型の組織が維持されてきた。そしてこのことが、合議制の職員会議の慣行を形成し、教師間の同僚性を育む素地ともなってきたのである。

ところが、2007 年の学校法改正によって導入された「新たな管理職」は、一般教員自体の中に職階を設け、給与表も別個に設定することが前提とされている。したがって、学校組織は、「校長—副校長—主幹教諭—指導教諭—教諭」というピラミット型の重層構造へと変容することとなったのである。学校法の改正に先駆けて「主幹制」を導入してきた東京都では、主幹以上の管理職によって構成される企画調整会議により学校経営事項が扱われている。今後は、職員会議の形骸化と相俟って、このような一般教員の学校運営からの締め出し

が全国化していくことが予想される。また、学校組織の階層化は、一般教員を分断化し、その関係を水平関係から校長をトップとする上意下達の垂直関係へと変容させた。これら新たな管理職の導入は、教師間の同僚性や人間主体的な関係性を阻害し、各教師を孤立化させている。こうした状況のもと、日本の教師は、教室の子どもと向き合う一教師として教育活動に尽くす誇りを奪われているのである。

### 9-10-3 教師の身分の不安定化

#### （1）教員免許更新制の導入

2007年6月に教育改革三法の一つとして改正された教育職員免許法は、それまで終身有効とされていた普通免許状と特別免許状に10年間の更新制を導入した。これにより、上記免許状を所持する教員は、免許状の有効期限の満了前に、大学等を開設主体とする30時間以上の免許更新講習を受講することが義務づけられることとなった。さらに、重要なことには、更新講習の修了認定が受けられないまま、有効期間が満了した場合、当該教員の所持する免許状は失効するものとされ、現職教員の場合は、免許状の失効によりその職を失うものとされたのである。

文科省によれば、免許更新制の目的は「教員のリニューアル」にあるとされているが、免許状の失効が即失職へと結びついている以上、それは10年ごとの実質的な任期制を導入したといえる。ゆえに、全国の教師達は、更新制の導入により自分が失職するのではないかとの大きな不安を抱いている（基礎報告書 035）。他の公務員職に類例をみない事実上の任期制の導入は、教員身分の不安定化をもたらし、教師という職の魅力を奪っている。

また、教員免許状は各教員個人の資格の問題とされているため、更新講習は職務内研修として位置づけられていない。このため、更新を必要とする教師は、夏季休業や土日休日、勤務時間終了後の夜間に講習を受けることを強いられている。夏休みの講習に関しても、2002年以降、東京都をはじめ多くの都道府県は長期休業の間も原則出勤が義務づけられているため、免許の更新を必要とする公立学校教員は、職務専念義務の免除を受けるか年休をとって更新講習を受講しなければならない。学校週5日制の完全実施に伴い、教師の労働密度が過密化し、勤務時間外の残業や、休日出勤に伴うサービス労働が深刻化している中、免許更新制は教師の多忙化をさらに促す役割を果たしている。

#### （2）指導力不足教員排除の制度化

2001年4月の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部改正により、生徒に対する指導が「不適切」な教員について、分限処分にあてはまらない者についても、退職させて教職以外の職に採用することが可能とされた。東京都ではこうした国の施策に先駆けて2000年12月より「指導力不足教員制度」が導入されており、その仕組みの問題点については、教職員の意見表明の機会や不服申立の権利が保障されていないなど、既に多くの問題が指摘されてきた（基礎報告書 035）。しかしながら、日本政府は2007年に教育公務員特

例法を改正し、「指導が不適切な教員」を対象とする「指導改善研修」（教特法 25 条の 2）を導入し、研修の後に指導の改善がなお不十分な教員に対しては、「免職その他の必要な措置を講ずる」ことを可能とした（教特法 25 条の 3）。指導力不足教員排除のルートが法律によって規定されたことにより、この仕組みはより機械的かつ全面化していくことが予想される。

ところで、各都道府県の「指導が不適切な教員」の定義をみると、「学習指導、学校経営、生活指導等を適切に行うことができない者」（東京都）、「児童生徒を適切に指導できないため、研修等の措置を講じて、とくに指導力の向上を図る必要があると決定された教員」（千葉県）、「教員としての資質・能力に問題があり、授業が成立しない、児童又は生活指導を適切に行うことができない等、著しく指導力が不足している教員」（神奈川県）など、実に抽象的な定義により、広範な教員が「不適切」の対象として認定される仕組みとなっている（『教育委員会月報』2008 年 11 月）。

こうした広範な定義を背景として、2000 年以降の指導力不足教員の認定者数は顕著な増加を見せている。表 1 にみられるように、2000 年度に認定者数 65 人であったものが、2004 年度には 566 人、2005 年度には 506 人へと急増している。また、認定後の退職者数をみても、2004 年度には 112 人、2005 年度には 111 人と増加傾向にあり、多数の教師が上記の制度のもとに学校から排除されている状況が示されている。

【表 1 指導力不足教員の認定者数】

|          | 2000年度 | 2001年度 | 2002年度 | 2003年度 | 2004年度 | 2005年度 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 認定者総数    | 65     | 149    | 289    | 481    | 566    | 506    |
| 認定後の退職者数 | 22     | 38     | 59     | 96     | 112    | 111    |
| 依願退職     | 22     | 38     | 56     | 88     | 99     | 103    |
| 転任       |        |        |        | 3      | 1      | 2      |
| 分限免職     |        |        | 3      | 5      | 11     | 6      |
| 懲戒免職     |        |        |        |        | 1      |        |

\* 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会（第 24 回）配付資料 5-1 より作成

また、注目すべきは認定後の退職者数のうち、分限免職による退職者数が年々増加してきた点である。文部科学省の通知により、指導が不適切な教員に関しては、その後指導の改善がみられなかった場合においても、教職以外の職に採用することが建前とされてきた。しかしながら、当該分限免職の増加は、指導力不足という実に微妙な教育上の問題を分限処分の要件としている点で、分限制度の濫用ともいえる状態を引き起こしている。あらゆる理由により教員を「不適切」あるいは「指導力不足」と認定し、分限免職の対象とすることは、如何なる教員であっても教室から排除されるという無限定な仕組みを形成しているといえる。

以上のように、不適格教員排除の法制化と分限処分の濫用は、教師の身分保障を低下させると同時に、教師たちに「何か問題を起こせばクビになるかもしれない」という強迫観念を与え、子どもとの主体的な人間関係の形成を阻害している。

#### 9-10-4 労働条件・教育条件に関するナショナル・ミニマムの低下

日本の教育制度は、これまで、子どもの教育を受ける権利を充足するために必要な教育条件の基準を法律によって定め、これを国庫負担を基本として財政的に保障することにより、地域ごとの財政事情に左右されない全国的な教育水準を維持するという原則を採ってきた。しかしながら、2000 年以降に本格化する日本における新自由主義教育改革の進展は、子どもの教育に直接関わる教育条件基準を切りくず役割を果たしてきた点に最大の特徴をみることができる。その象徴とされるのが、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（以下、標準法）を根拠とする学級編制ならびに教職員定数の基準の規制緩和であり、また、その財政的な裏付けとして機能してきた国庫負担制度の漸進的撤退である。

標準法の特徴は、第一に、1 学級あたりの生徒数の全国的な標準を示し、各都道府県教育委員会がこの「標準」を拠り所として学級編制の「基準」を定める仕組みを形成した点にあり（第3条2項）、第二に、この学級編制の標準をもとに、学校数、学級数に応じ、都道府県ごとに置くべき教職員数の標準を定めた点にある（第7条）。また、標準法から導き出される教職員数に関して、国はその人件費等の2分の1の額を義務教育費国庫負担金によって、また、残りの額を地方交付税によって負担するという形で、この標準法によって定められたナショナル・ミニマムを財政的に保障してきたのである。1958 年に制定された標準法は暫時改正され、7 次にあたる学級編制の改善計画を実施する根拠として機能し、公立義務教育学校の1 学級あたり 40 名を標準とする全国的なナショナル・ミニマムを同定してきた。

しかしながら、2001 年3月の標準法の改正は、国がナショナル・ミニマムを定め、その財政的な保障を行うという従来の方式を大きく転換させることとなる。従来の40 人学級に対しては、国民的世論により、より良い教育環境を子どもに提供するために30 人以下学級の実現が求められてきた。しかしこの問題に対して、国は全国的な標準と財政保障によって学級編制基準を改善するという従来の方式を放棄し、標準法によって定められる学級編制の標準を参考水準とすることで、40 人を下回る学級編制の策定を各地方自治体の裁量と財源に委ねるという極めて無責任な形で対処したのである。

これにより、全国の各自治体では、少人数学級や少人数授業を独自に導入する事例が多く見られたが、国による財政的な保障がない中で行われるこれらの施策は、実際には多くの弊害を生んでいる。すなわち、教員数の増員のない中で、特定の学年や特定教科に少人数指導を導入するために、他の教室では生徒数が40 人を上回るという現象が生じ、各自治体の方針としても40 人を超える学級編制を認めるという政策事例が報告されている。「ゆとりある



教育を求め全国の教育条件を調べる会」（以下、「調べる会」）の調査によれば、例えば、宮城県では少人数指導の達成のために、小中学校における 40 人を越える学級編制（限度として 44 人）が可能となり、また、福岡県でも同様に普通学級 45 人が可能とされたり、栃木県では 1 学級あたりの在籍者数が 44 人になるまでは、増学級を行わない方針がとられた。

2001 年の標準法の改正は、各自治体における少人数学級編制を可能とするという建前をもちつつも、実際には、学級編制に関するナショナル・ミニマムの規制緩和をもたらしたのである。国による 40 人を標準とする過大な学級規模の放置と各地方自治体による実質的な学級編制基準の後退は、教師が教室の子どもたちの個性に応じた人間的な相互関係を形成することをますます困難にしている。

また、2001 年標準法改正におけるもう一つの重要な変更点は、標準法によって導き出される教職員定数に関して、従来、常勤の教職員のみを換算の対象としていたのに対し、非常勤職や定年退職者を主とする再雇用職もその対象とした点である（標準法 17 条 1 項・2 項）。これにより、従来、標準法によりナショナル・ミニマムとして算出される教職員定数は、雇用条件の安定した常勤職を前提としていたのに対して、これを非常勤によってまかなうことが可能となったのである。

さらに、重大なのは、標準法を根拠として算出された国庫負担金に関して、その人件費の使途を自治体の自由裁量によって利用できる「総額裁量制」が 2004 年より導入された点である。従来、教員の給料、諸手当等は、費目毎に国庫負担の額が定められ、費目間での流用や教員数の増減を行うことのできない厳格な負担形式が採用されていた。これに対し、総額裁量制の導入は、国庫負担の総額の範囲内で人件費を自由に使用できる仕組みを形成し、各自治体は教員全体の給与水準を引き下げ、その剰余分を新たな教職員の増員に充てることが可能となったのである。しかしながらその実態は、総額裁量制によって捻出された剰余分が、非常勤の雇用に利用されるという教職員の非常勤化をもたらしている。

2005 年には、義務教育費国庫負担法の改正が行われ、これまで標準法によって算出される教職員数の給与等に関して、従来、2 分の 1 の支給とされていたものが、2006 年以降その負担割合が 3 分の 1 へと切り下げられることとなった。また、2006 年の行政改革推進法により、教職員数純減が決定されたことにより教職員の人件費の削減圧力はさらに強められる。各地方自治体は教職員給与の抑制をせまられており、これもまた教職員の非常勤化を促すこととなった。

文部科学省が発行する『学校基本調査報告書』によれば、全国の公立学校教諭において、非常勤教員を意味する「兼務者」の数は、小学校で 2001 年に 328 人であったものが、2008 年には 4,646 人へと実に約 14 倍増加している。中学校では 2001 年に 199 人であったものが 2008 年には 3,651 人へと増加し、その倍率は 18 倍に達する。表 2 は、「調べる会」により、休職者など学校現場にいない教員を差し引いて、実際に学校で勤務する全国の公立小中学校教員数のうち非常勤職が占める割合の推移を示したものである。これによれば、小学校では 2000 年にわずか、4.9%であったものが、2006 年には 8.1%に、中学校では 6.8%から 9.6%

へと急激な増加を示している。

地方公務員法により非常勤の教員については、更新期間も含めその雇用期間が1年を超えないものと定められている（地公法22条）。このため、非常勤教員は短期間で学校を異動させられたり、2校も3校も掛け持ちさせられるという雇用形態が常態化しており、安上がりでいつでも解雇が可能な利便性の高い労働者として使用されている。こうした教職員の非常勤化にともなう労働条件、身分保障の崩壊状況は、学校において教師と子どもが時間をかけて人間関係を築くことを困難としている（基礎報告書095）。

【表2 全国の公立小中学校教員のうち非常勤が占める割合】

|     | 2000年度 | 2001年度 | 2002年度 | 2003年度 | 2004年度 | 2005年度 | 2006年度 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 小学校 | 4.9%   | 5.7%   | 6.5%   | 6.9%   | 7.8%   | 8.0%   | 8.1%   |
| 中学校 | 6.8%   | 7.3%   | 8.0 %  | 8.5%   | 9.0%   | 9.4%   | 9.6%   |

※橋口幽美「標準法2001年4月以降の非正規任用教員の増加とその要因」日本教育法学会第39回定期総会発表資料（2009年5月30日）より作成

以上のように、標準法の改正、総額裁量制の導入、国庫負担金の切り下げは、学級編制と教職員の定数という子どもの教育に関わる重大な教育条件を掘崩し、教職員の非常勤化を促進している。そして、この教育条件の規制緩和と教職員の非常勤化は、教師が子どもに人間的に応答し、相互的な関係を形成することをますます困難にしており、政府の教育条件整備義務への重大な違反を示すものといえる。

## 9-10-5 教師の多忙化と健康破壊

### （1）教師の多忙化状況

文部科学省は、2007年5月23日付けで「教員勤務実態調査報告書」を公表した。結果は単純平均で小学校教諭が平日の残業時間1時間26分と持ち帰り仕事37分、中学校教諭で残業時間1時間56分と持ち帰り仕事22分、高校教諭で1時間44分と持ち帰り仕事29分となった。休日勤務も含めた1ヶ月あたりの概算は、40時間を超える残業と20時間を超える持ち帰り仕事に追われているという勤務実態が明らかとなっている。この残業時間の分布をみると、持帰り仕事を除いても、全体の33%超が1ヵ月45時間を超える。日本の厚生労働省が「過労死危険性ライン」を残業1ヵ月45時間超と設定していることにみるならば、3分の1以上の教師が恒常的に「過労死危険性ライン」にあるといえる（基礎報告書035）。

こうした教員の勤務実態を反映して、日本の学校教員の若年退職者数が増加傾向にある。2007年度の文科省による「学校教員統計調査」によれば、小・中・高の教諭職で定年退職年齢である60歳以降に退職した人の数は、全体の退職者数のうち、小学校で23.2%、中学校で22.2%、高校で48.9%となっており、中でも義務教育段階である小・中学校において若年

退職者の割合が高くなっている。また、平均退職年齢も小学校で 51.9 歳、中学校で 49.1 歳、高校で 52.9 歳となっており、いずれも定年よりも 10 歳近く早い退職を迎えている。終身雇用を原則とし、年功序列によって給与も定期的に上昇する日本型雇用のもとにあつて、教員の若年退職率の高さは、上記の勤務実態の過酷さを物語っている。

また、さらに問題なのが日本の公立学校教員の病気休職者数の急増である。表 3 は、近年の病気休職者数の推移である。病気休職者数は、2000 年に 4,922 人であったものが、2008 年には 8,069 人へと 1.6 倍以上増加している。中でも注目されるのが病気休職者数のうち、精神疾患による患者数の増加である。精神疾患を理由とする休職者数は、2000 年に 2,262 人であったものが、2008 年には 4,995 人へと 2.2 倍増加し、全体の休職者数に占める割合も 2008 年度には、61.9%に達している。これら病気休職者数の増加は、日本の学校現場の異常な勤務実態を反映している。

以上のような日本の教師がおかれている異常な勤務実態は、子どもとの相互的な人間関係を形成するどころから、教師の生命への危険すら及ぼしている。国はこれらの勤務実態を放置し、教師の人間主体性を奪い、子どもへの応答責任を不能にしているといえる。

【表 3 病気休職者数の推移】

| 年度               | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 在職者数(A)          | 930,220 | 927,035 | 925,938 | 925,007 | 921,600 | 919,154 | 917,011 | 916,441 |
| 病気休職者数(B)        | 4,922   | 5,200   | 5,303   | 6,017   | 6,308   | 7,017   | 7,655   | 8,069   |
| うち精神疾患による休職者数(C) | 2,262   | 2,503   | 2,687   | 3,194   | 3,559   | 4,178   | 4,675   | 4,995   |
| (B)／(A)          | 0.53%   | 0.56%   | 0.57%   | 0.65%   | 0.68%   | 0.76%   | 0.83%   | 0.88%   |
| (C)／(B)          | 46.0%   | 48.1%   | 50.7%   | 53.1%   | 56.4%   | 59.5%   | 61.1%   | 61.9%   |

※初等中等教育企画課「教育職員に係る懲戒処分等の状況について」（『教育委員会月報』第 60 巻 9 号、2008 年）より作成

## （２）離職する新人教師たち

上にみてきた日本の教師がおかれている異常な勤務実態、学校における管理主義の問題をより克明に示しているのが、新任教員の離職率の増加である。日本の公立学校教員は新規採用年度の 1 年間、条件附任用期間として初任者研修にあたるのが義務づけられている（教特法 12 条、23 条）。そして、この 1 年間の実質的な試用期間を経て「良好な成績で遂行したときに」正式採用となることが定められている（地公法 22 条）。ところが近年、こうした厳しい条件附採用期間を経た新人教師が、正式採用を受けずに退職に至るケースが増加している。表 3 は、2000 年度から 2007 年度までの条件附採用期間から正式採用に至らなかった新任教員の推移を示している。1 年間の条件附採用期間は、教師としての能力実証

の確認を制度目的としているが、実際には、この確認期間の後に任命権者の側から不採用とする事例は、2000 年度から 2007 年度まで 1 名から最大でも 7 名の間で推移するに過ぎない。一方、新任教員の側から依願退職するケースは、2000 年度はわずか 33 名であったものが、2007 年度には 293 名へと実に 9 倍近くも増加しているのである。中でも深刻なのは病気を理由とする依願退職者数の増加である。2000 年度に 5 名に過ぎなかった病気による依願退職者は、5 年後の 2005 年度には 65 名へと 13 倍に増加し、2007 年には 103 名へと 20 倍に急増している。

日本の教員採用試験の競争率の高さは周知のところであり、2000 年のピーク時にみるならば、小学校では採用倍率が 12.6 倍に達し、中学校では 17.9 倍にも達した。2008 年度の数値をみても小学校で 4.3 倍、中学校で 9.1 倍という数値を示している。こうした難関を乗り越え、晴れて子どもたちとの教育活動をはじめた新人教師達が、着任 1 年後の正式採用を受けることなく、病気等を理由として自ら退職していく状況は、学校現場の管理主義の弊害と異常な勤務実態を如実に反映するものといえる。

【表 3 条件附採用期間から正式採用にならなかった教員】

|            | 2000年度 | 2001年度 | 2002年度 | 2003年度 | 2004年度 | 2005年度 | 2006年度 | 2007年度 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 不採用        | 1      | 1      | 4      | 1      | 7      | 2      | 4      | 1      |
| 依願退職       | 33     | 52     | 94     | 107    | 172    | 198    | 281    | 293    |
| （うち不採用決定者） | n/a    | n/a    | 13     | 10     | 15     | 16     | 14     | 12     |
| （うち病気による者） | 5      | 14     | 15     | 10     | 61     | 65     | 84     | 103    |
| 死亡         | 2      | 1      | 2      | 1      | 5      | 6      | 5      | 5      |
| 分限免職       | 0      | 0      | 0      | 0      | 3      | 0      | 1      | 0      |
| 懲戒免職       | 3      | 1      | 2      | 2      | 4      | 3      | 4      | 2      |
| 合 計        | 39     | 55     | 102    | 111    | 191    | 209    | 295    | 301    |
| 全採用者に占める割合 | 0.4%   | 0.5%   | 0.6%   | 0.6%   | 1.0%   | 1.0%   | 1.4%   | 1.4%   |

\* 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課「公立学校教職員の人事行政の状況調査について」（平成 18 年 9 月 22 日）、および、初等中等教育企画課「指導が不適切な教員の人事管理に関する取組等について」（『教育委員会月報』第 60 巻 8 号、2008 年）より作成。

また、数値的にはわずかではあるが、さらに深刻なのが、新任教員の死亡数の増加である。2004 年度以降には、5～6 名の新任教員が、正式採用を得る前に死亡しており、その中には、教師としての仕事を苦に自ら命を絶った者もある。2004 年 9 月、静岡県の小学校の新任女性教諭（24 歳）が車の中で焼身自殺した。2005 年には、埼玉県越谷市の小学校で、新任間もない 4 月に男性教諭が自殺した。2006 年 6 月には、東京都新宿区立小学校の女性教諭（25

歳）が自宅アパートで自殺を図り、死亡した。この女性教諭は、午前7時半には出勤、夜8時頃まで学校で残業、テストの採点等で休憩や給食もとれないこともあり、自宅にも仕事を持ち帰り、超過勤務は月100時間を超えていたという。彼女の新任教員研修ノートには「頑張りが足りないと分限免職になる」という記述があり、初任者研修をはじめとする学校における管理主義が如何に大きな圧力を一人の新人教師に与えていたのかが示されている（基礎報告書035）。

日本の教師達は、子どもたちとの相互的な人間関係を形成するための条件を与えられるどころか、その生命すら奪われかねない危機に瀕している。教員採用の難関を乗り越え、子どもたちとの教育活動に胸をふくらませた新人教師たちが、正式採用を得ることなく自ら退職し、あるいは自ら命を絶つという状況は、日本の学校現場の異常な実態を示している。

#### 9-10-6 まとめ

以上のように、近年の教育政策は、教師間の同僚性や人間的な関係性を奪い、教育活動の基礎となる労働条件、身分保障を崩壊させてきた。これらの施策は、教師の専門職としての人格、労働者としての人格、そして人間としての人格を阻害し、その生命をも奪うものとして機能してきたのである。そして、こうした学校現場における教師の全般的恒常的な人格阻害は、教師の子どもに対する応答責任を不能とし、大人との相互的な人間関係を形成する子どもの固有な権利を奪い、さらには学校における子どもの成長発達の権利、学ぶ権利を侵害しているのである。

#### 9-11 日の丸・君が代問題

##### 9-11-1 はじめに

1999年に国旗国歌法が制定され、「日の丸」を国旗とし、「君が代」を国歌とする事が定められた。日の丸と君が代は、第2次世界大戦中「皇国思想や軍国主義思想の精神的支柱として用いられてきた」<sup>6</sup>という歴史的事情があり、これらを国旗・国歌とすることについては、国民の間でも様々な意見の相違がある。そのため、同法制定時の政府答弁においても、日の丸・君が代への敬意の表明を一律に国民に「強制はしない」ことが言明された。しかし、同法制定以降、国は、学習指導要領を通じて、学校現場における国旗の掲揚および国歌の斉唱を指示するようになる。これを受けた地方教育委員会は、東京都で先行しているように、その徹底を校長に対し通知・通達し、校長は職務命令の形で教職員に対して国旗に正対しながらの国歌斉唱を強制する。結果、様々な理由によってこれに従えない教職員が、毎年懲戒処分を受ける事態になっている（表）。そして、教職員への職務命令には、子どもが国歌斉唱するよう「指導」（強制）する事が含まれており、結果、子どもの思想・良心の自由、意見表明権、子どもと大人の教育的関係による子どもの成長発達権が侵害される事態となっている。以下

<sup>6</sup> 「国歌斉唱義務不存在確認等請求」訴訟第1審判決文。

に、東京都を事例に国旗掲揚・国歌斉唱が教師と子どもに強制されるに至るまでの経緯、及び、その事による子どもの権利侵害の実態について報告する。

## 9-11-2 東京都における日の丸・君が代の強制

### (1) 教職員に対する強制

国旗国歌法が制定された1999年以降、東京都教育委員会（以下、都教委）は、都立学校の卒業式・入学式において国旗掲揚と国歌斉唱を実施せよとの指導を行うようになった。ただし、当初は教職員に対する命令や処分は行われていなかった。しかし、都教委が、2003年10月に「入学式、卒業式等における国旗・国歌の適正な実施について（通達）」（「10・23 通達」）を発して以降、状況は激変する。この通達は、各学校長に対して以下のように入学式・卒業式を行うよう通達するものである。

- ①式典会場の舞台壇上正面に国旗を掲揚すること
- ②教職員は国旗に向かって起立して国歌斉唱を行うこと
- ③同通達に基づく校長の職務命令に従わない教職員は処分を受けること

この通達以降、都教委は、3月の卒業式までの毎月、校長会や個別の電話・FAXなどで「10.23 通達」の実施に関して全教職員に個別に職務命令を発するよう、校長に強い指導を行うようになる。さらに都教委は、2004年3月と4月、全ての学校に都教委職員を配置し、入学式・卒業式の実施状況を監視した。結果、卒業式で君が代斉唱時に起立しなかった事などを理由に、206名の教職員が処分される事になる。その後も毎年職務命令は出され続け、これに従わない事を理由にした戒告・減給・停職など被処分者の合計は、2009年4月までの間に延べ423名にのぼっている。

### (2) 子どもに対する強制

上記のように教職員に対する国旗掲揚・国歌斉唱の強制が継続的に行われているが、次第に都教委は、教職員への命令を通じて子どもに対する国歌斉唱の強制を徹底するようになる。その端緒は、2004年3月11日「生徒に不起立を促すなどの不適切な指導を行わないこと」（通知）にある。この通知によって2004年5月25日、都教委は、「教師の指導不足」が原因で国歌斉唱時に起立しなかった生徒がいたと認定し、67人の教職員を「指導」する。さらに都教委は、子どもへの強制をより徹底させるため、2006年3月13日「入学式、卒業式等における国旗掲揚及び国歌斉唱の指導について（通達）」を発し、生徒の不起立を「教職員の不適切な指導」に直結させて教職員を処分する方針を示した。結果、教師が生徒を起立させ、国歌斉唱させる事が徹底されるようになる。例えば、ある学校では、「起立しない生徒がいる場合は、再度繰り返し口頭で起立を促し指導する。着席する生徒がいる場合、管理職が当該生徒を指導する」と大勢の人が見ている前で、生徒に圧力をかける「指導方針」が表明されている。

他方、自らが起立しない事によって教師が処分されてしまうのは堪え難いという理由か

ら、自分の思想・良心に反して起立したという生徒もいる。教師・子どもに対する国歌斉唱の強制について取材したテレビ局のインタビューに対し、ある高校生は「先生が処分されるなら私は立ちます」と語っている。また、ある都立高校の卒業式では卒業生の一人がマイクをとり、「先生をこれ以上いじめないでください」と都教委に向かって発言している。これらの子どもの言葉は、子どもと教師の信頼関係を逆手にとって、子どもと教師双方に国旗掲揚・国歌斉唱が強制される構図を如実に表している。このように都教委（通達）→校長（職務命令）→教師（指導）→子どもという形式による教職員と子どもに対する国旗掲揚・国歌斉唱の強制が、子どもの思想・良心の自由、子どもと教師の信頼関係を破壊している事態を生み出している。

### 9-11-3 子どもに対する日の丸・君が代の強制の実態

#### (1) 都立 C 高校において

2003 年 12 月に都立 C 高校で創立 50 周年記念行事が行われた。同校では「10・23 通達」以後最初の行事であり、式典において国旗掲揚と国歌斉唱の実施が都教委から強く迫られた。このことを疑問視した生徒会役員の生徒が生徒会主催の討論会を開いた。生徒会顧問や校長など教職員や生徒も多数参加して活発な討論が行われた。君が代に賛成する意見や反対する意見、平和の大切さを訴える意見など生徒から様々な意見が出された。これに対して都教委は、討論会の内容を問題視し、3 月 22 日に事情聴取のために 12 人の都教委職員を C 高校に派遣した。教職員全員の事情聴取が、それぞれ個別に 30 分から 1 時間かけて行われた。結果、一部の教職員により「学習指導要領に反する不適切な指導」が行われたとして、生徒会顧問の教職員と教頭が「厳重注意」の処分を受けた。生徒に対する調査こそ行われなかったが、卒業式の前に計画されていた 2 回目の討論会は中止せざるを得なくなった。以後同校では同種の討論は行われなくなり、生徒が自由に意見を発表する機会はなくなった。“物言わぬが善し”という空気が同校の教職員と生徒の間に広がった。

#### (2) 都立 B 高校において

都立 B 高校定時制の 2005 年 3 月の卒業式では、在校生 4 人（在籍 6 名中当日出席 4 名）全員が国歌斉唱時に起立をせず着席したままでいた。それを見た教頭は、着席している生徒の座席の前に歩みよって、「立ちなさい」と叱責した。生徒達はそれでも着席したままでいたため、教頭は一部の生徒の身体を強く揺すった。それでもなお生徒は起立しなかった。教頭の念頭には、上記の「国歌斉唱時に起立しなかった生徒がいた場合は教師の指導不足とする」旨の都教委の通知があったと考えられる。

#### (3) 養護学校において

1960 年代以降の研究と試行錯誤の結果、多くの肢体不自由校は、バリアフリーの点から

壇上ではなくフロアを舞台にして卒業式等の学校行事を行ってきた。同一空間における共感性を高めると同時に安全面、医療面でも必要な形式であった。全員が互いに相手の顔、表情を見ることができるため、生徒の表情、体調急変に多くの人が気づき、連携して機敏に対応することができたのである。また、肢体不自由の子どもが、車いす等を用いてフロアを自分で進み、自力で卒業証書を受けとることができた。それは、「自分で進み、受けとる自立の記念」という性格を内包した形式であった。

しかし、都教委は、上記の「10・23 通達」によって、全ての学校が舞台壇上正面に国旗を掲揚し、児童・生徒、教師、保護者が壇上に向かって座り、児童・生徒全員が壇上に上がって卒業証書を受け取る形で卒業式をするよう通達（強制）した。これによって、卒業式に対する各学校の創意工夫が不可能となる。肢体不自由学校での卒業式の形式は一変させられ、自力で壇上へのスロープを登る事が困難な子どもは、教師などに介護されて壇上に上らなくてはならなくなった。ある学校では、子ども・親が電動車椅子で自力走行しフロアで証書を受け取りたいと校長に要望したが、聞き入れられず教員の全介助にさせられた。子どもにとって「自分で進み、受けとる自立の記念」という卒業式の性格が破壊されてしまったと言える。

また、学校の管理職は「3・11 通達」が出て以降、君が代斉唱時に教員が起立することに最大の関心を払うことになった。そのため、養護学校においては、君が代斉唱時におきる子どもたちの生命の危険、突発的な様々動き、生理現象等に必要な教員の対応が、管理職によって阻害される事態が起きている。

ケース①：小学部 1 年生の子どもがトイレに行きたいとサインを出した。トイレへ連れて出ると副校長が追いかけてき、「連れ出すな、おむつを着けさせればよい」と言った。副校長は教員の起立を優先させようとするあまり、子どもの生理的要求を抑圧、不快状態を放置させようとした。

ケース②：君が代斉唱時に教員が子どもの排便のため連れ出し起立命令に従わないことがあってはならないとして、便秘に苦しみ浣腸をして排便している子どもに対して、管理職は卒業式の日には浣腸をしないよう担当教員から親に伝えるよう指示した。

ケース③：最重度障害の子どもに対し、楽で安全な姿勢で式に臨めるように教員が坐って抱きかかえていた。校長はそれを見咎め、「介助はしないで放置し、起立する」もしくは「子どもを式には参加させないようにする」よう、教員に迫った。

以上の例は氷山の一角であり、日の丸・君が代の強制に関わる子どもの権利侵害は、枚挙に暇が無い。既述したように、日本の近現代史の事情から日の丸・君が代に対する国民の評価は論争的である。それにも関わらず、行政が権力的に教職員に国旗掲揚・国歌斉唱を強制



し、教職員への強制を介して子どもにも国旗・国歌斉唱が強制されている。学校行事において、子どもの思想・良心の自由（子どもの権利条約 14 条）が侵害されているのは明白だろう。また、障害児学校では、国旗掲揚・国歌斉唱の強制によって教師による適切な対応が阻害され、安心・安全に学校で過ごす権利すら脅かされている。子どもの権利条約 23 条（障害児の権利）違反であると指摘しなければならない。

その上で留意すべきは、日の丸・君が代強制の問題をくある特定の思想を持った子ども> や<障害を持った子ども>といったマイノリティーの子どもの権利侵害と捉えてはいけないということである。上記事例のように、日の丸・君が代やそれらの強制に様々な意見を持っている全ての子どもと教師が、この論争的な主題について子ども同士および子どもと教師の間で意見交換や討議する事を許されていない状況にある。子どもに対する「指導」や「指導不足」の教師に対する処分が、学校における子どもの自由な意見表明に対し決定的な萎縮効果を生み出している。子どもの意見表明（子どもの権利条約 12 条）とそれに応える教師の教育の自由が破壊され、それによって保障されるはずの子どもの十全な成長発達そのものが侵害されていると捉えるべきだろう。

#### 9-12 女性差別撤廃条約批准後にみられる教育の立ち後れ

##### 9-12-1 男女平等教育への消極的施策と男女特性論の再燃

女性差別撤廃条約の批准後、政府によれば、男女共同参画を促進し【政府 277】、女兒に対する差別の根絶及び第4回女性会議のフォローアップとして男女共同参画社会基本法を制定した【政府 155・156】。教育はその施策の実現に一定の役割を果たしてきた【政府 157】。だが実際には、第二次男女共同参画基本計画から、「ジェンダーに敏感な視点」の文言が削除されている【基礎 382】。

日本社会では、実際の労働や子育てにおける性別役割分業はなかなか克服されない。M字型雇用に加え、男性の育児休業取得率は極めて低い。女性労働者の約 30%しか正規職でない【基礎 216】ため、女性の方がより貧しい。保育園・学童保育・幼稚園では教員の給与は低く、女性が多数を占める【基礎 266】。小学校では、教員の6割が女性だが、管理職の女性割合は 20%前後、中・高等学校の教員の女性割合は半分に満たず、管理職は1割に満たない。女性教員が文科・芸術系、男性が理科・体育系と偏りがみられる。

職業教育の軽視、進路選択等が示すように、男女の能力の発達は十分に保障されていない【基礎 213・214】。政府の教育目的は、男女平等や男女の相互理解は「人権尊重についての考え方」、すなわち意識を深めるに留まっている【政府 418】。

政府の男女平等教育への消極的姿勢は、1998 年ごろより始まった「ジェンダー否定・批判」（バックラッシュ）により強化された【基礎 213】。侵略戦争・天皇制の美化など近代日本の国家的伝統を尊重するグループは、男女の社会参加を促進する上で重要な「ジェンダー」という考え方、すなわち生まれつきの性別とされているものの多くが社会や文化の産物であるという考え方、の教育への導入を阻止しようとしている。

社会科や家庭科の教科書検定では、ジェンダーという言葉が自由に使用できず【基礎 008】、家庭科では女性差別撤廃条約の記述がなくなった事例もある【基礎 382】。日本軍「慰安婦」についても多くの教科書が記述しなくなってきた【基礎 019】。

むしろ政府は、男女の特性の尊重を主張している。一例として男女共学条項の削除と家庭教育の重視（後述の「1947 教育基本法「改正」が学校・家庭にもたらしたもの」参照【基礎 215】）をあげることができる。また新自由主義的教育改革による教育内容の効率化・スリム化で、共修家庭科の時間数減【基礎 007・217】が実施され、成果主義的教員評価の導入は女性教員業績評価を低くしがちである。家庭科と深く関わる子育てや家事の能力は、競争重視の教育で軽視されている【基礎 013】。

子どもの発達保障には、遅れている男女平等教育を改め、「ジェンダー」の考え方を積極的にとりいれ、「教育の自由」を回復する必要がある【基礎 019・021】。

#### 9-12-2 1947 教育基本法の「改正」が家庭・学校にもたらしたもの

06 年に強行された 1947 教育基本法の「改正」が何をもたらしたか、ジェンダーの視点で改めて考えてみたいと思う。

もともと第 5 条を削除すること自体が、本質的には「女性差別撤廃条約」違反だったのだが、「改正」当時にはこうした論調は大きく取り上げられることはなかった。このこと自体が「ジェンダーバイアス社会」を物語っている。「改正」後の子ども・学校・家庭は具体的には、第三回政府報告書で高い評価を得ている「教育再正会議」の発するメッセージ（07 年 1 月、6 月、07 年 12 月）に翻弄された。その目的は子どもが高い学力をつけること（全国一斉学力テスト）、同時に高い規範意識を持つことであり、これが現教育基本法の第 2 条（道徳心—愛国心）、第 6 条 2 項（学習者の責任）、第 10 条（家庭）に具現されている。

そして、「家庭のしつけのいい子は学力が高い」という状況が作り出され、自治体によってはあらかじめ子どもが守るべき項目を箇条書きにして、家庭でそれをチェックして提出させるところまで出てきている。学力テストで優劣を競わせ、さらにその優劣と家庭生活を比例させて子ども・学校・家庭を追い詰めるやり方である。

また、上記のような政策が様々な形で子どもに直接に影響している。07 年 2 月に文科省から出された「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」のなかでも、子どもの自己責任を強調して、出席停止や警察への通報をためらわない、などきびしい指導を要請。新しく作られた「家庭教育手帳」（乳幼児から中学生のいる家庭に配布）の正体も、前記の第 10 条 2 項の「国などは保護者に対する必要な施策を行う（要約）」ことの実体化である。改訂学習指導要領（09 年 3 月に官報告示で、小学校 2011 年・中学校 12 年・高校 13 年から完全実施）には、道徳教育の異常な強調と教育支配の強化、伝統・文化の強調と教育内容の組み立ての変更、つめこみ教育の推進と教育の格差などなどが押し寄せている。家庭科の関係者からは一様に小・中学校とも「消えた男女共同参画の理念」が指摘されている。そして、国の責任を免罪し、「食の安全の危機」や「労働問題」などの責任を、個人や

家庭の自覚に求め、家庭教育の責任や自己責任が強調されている。

いま国が目論む家庭像では、どうしても母親に重点がかかってくる。ジェンダーバイアス社会がそれをあと押しし、「男女の特性論」の復活につながりジェンダーや子どもの権利条約バッシングにもなるのだ。こうした中で「国連女性差別撤廃委員会」から、09年8月に「教育基本法に男女平等推進の再組み入れ」という画期的な勧告が出された。これはユニセフやILOがいう「ジェンダーバイアス社会」の是正に重なる課題であり、ぜひ実現させたいと願ってやまない。

## 10 少年司法

### 10-1 相次ぐ少年法「改正」と社会の情勢

#### 10-1-1 少年の「凶悪化」報道と警察権限の拡大

少年非行の質が悪化し、数が増加しているとのイメージが社会的に広がっている。「変な子どもが増え、凶悪化し、少年事件が激増している」「体感治安が悪くなった」等々の議論が繰り返され、また、視聴率稼ぎや業績偏重にはしる商業主義のテレビ・週刊誌などマスコミ報道が、そうした議論や不安心理を扇動することも少なくない。

しかし、実際には日本の少年が凶悪化しているという事実は全くない。最高裁判所による「司法統計年報」によれば、殺人・殺人未遂事件で家裁の審判を受けた少年は、1950年代には毎年300人前後おり、最高は1961年の387人であった。その後、その数は減少に転じ、1985年に77人となって以後、現在までの20年以上、1年に100人を越えたことは一度もなく、直近の2004年から2006年では、年間50人以下となっている。なお付言すれば、これらの数字のうちおよそ70%は実際には殺人に至らない殺人未遂である。過去50年余、最も凶悪な殺人・殺人未遂事件がこうした動向であり、他の少年非行も概ね似たような経過をたどっている。

事実に裏付けられない少年非行に対する社会的な不安感が蔓延する中、2004年12月には警察庁から「少年非行防止法制の在り方について」が発表され、以後、警察職員の補導権限の法制強化を狙った少年補導法案の策定が進められている。また、日本の各都道府県で、教育委員会と県警本部との間で協定が結ばれ、学校と警察とが個々の（非行を犯しそうな）少年について情報を共有しようとする動きが進みつつある。これは、明らかに、警察力を、学校・教育現場の中へ浸透させ、非行少年より広い範囲の一般の少年へと拡大しようとするものである。

#### 10-1-2 2000年「改正」少年法下での検察官送致の増加

日本の少年法は、2000年12月の「改正」で、大きく刑事裁判化・厳罰化の方向に転換した（施行は2001年4月）。刑事処分適用年齢が16歳から14歳へ引下げられ、16歳以上の少年による被害者が死亡した重大事件については原則として刑事処分とすることとなっ

た。

この「改正」に対しては、2004 年 1 月に出された第 2 回国連子どもの権利委員会の最終所見でも強く懸念が示されていたが、実際、2000 年「改正」少年法の施行により、明らかに刑事裁判を受ける少年は増加した。事件種別ごとに、少年法「改正」後 5 年間の検察官送致率を、「改正」前の 10 年間と比較すると、殺人・殺人未遂は 24.8%から 57.1%へ、傷害致死は 9.1%から 56.8%へ、強盗致死は 41.5%から 74.0%へと、検送率は断然上がっている（「司法統計年報 少年編」最高裁判所）。

少年が検察官送致となった場合の問題点として、特に長期間の身柄拘束と、その拘束場所の問題が挙げられる。家裁の審理では、観護措置期間に明確な制限があり、身柄拘束は通常 4 週間以内、特別更新をしても 8 週間以内と制限されているが、手続が地方裁判所（以下、「地裁」とする）に移った途端、身柄拘束期間の制限は事実上なくなってしまう。未決勾留期間が 1 年程度に及ぶこともままあるのが現状である。十代の少年にとっての時間の流れは大人とは異なり、おのずと 1 日の重みも比べものにならない。少年の身柄を拘束することに大人の側は極力慎重であるべきであり、被告人が少年である場合には、刑事裁判を迅速に行うよう特別な扱いをすべきである。

また、勾留中、刑事裁判中の少年を代用刑事施設に置くことには大きな問題がある。成人と分離した上での拘置所の利用、審判段階の少年と分離しての少年鑑別所の利用などの道筋が早急に検討されるべきである。

なお、原則検送事件で検察官送致となり、2006 年 3 月末までに刑事裁判が確定した少年 195 人の裁判結果は、無期懲役が 8 人、10 年以上の定期刑は 17 人と、かなりの重い刑となっている者も多い。一方で、執行猶予は 6 人、少年法第 55 条による家裁への再移送は 11 人となっている。

### 10-1-3 2007 年「改正」少年法案の成立経過とその内容

2000 年「改正」に続いて、政府・法務省は 2005 年 3 月、新たな「少年法等の一部を改正する法律案」を国会に提出し、この法案はその後一定の修正をされた上で、2007 年 5 月 25 日、参議院本会議で可決・成立に至った。この法案審議では、当時の与党は衆議院法務委員会を委員長職権で開催し、当日強行採決をし、参議院法務委員会でも、実質 2 回の審議をしたのみであった。子どもや少年に関する法律を制定するのに、前例がないような形で委員会を開催し、審議を尽くさず強行採決するということが、与党側委員の子どもや教育への無理解を如実に示していたと言わざるを得ない。

2007 年「改正」には、14 歳未満の触法少年についての警察の強制調査権限付与、少年院収容年齢の 14 歳から「おおむね 12 歳」への引き下げ、重大触法事件の原則家裁送致、保護観察中の少年の遵守事項違反による施設収容処分などが盛り込まれており、特に警察権限の拡大が顕著である。ここには、「（子どもに）問題行動があれば、学校や社会から隔離する必要がある」という観念と判断しか見られない。2000 年「改正」に続き、2007 年「改

正」も、非行少年・触法少年に対し、非行事実だけを重視し、厳しい処分を行おうとするものである。日本では一貫して少年への監視・取締り強化、厳罰化が図られていると言える。

#### 10-1-4 2008 年「改正」少年法

さらに、2008 年 3 月には、次の「少年法等の一部を改正する法律案」が国会に提出され、一部修正の上、同年 6 月に可決・成立し、同年 12 月に施行された。

2008 年「改正」は主に少年審判における犯罪被害者等の権利利益の一層の保護をはかることを目的としたもので、その最も大きな「改正」点は一定の重大事件について犯罪被害者等が少年審判を傍聴できるようになったことである。他には、被害者等の記録の閲覧、謄写の範囲拡大、被害者等の申し出による意見聴取の対象者の拡大、家庭裁判所が被害者等に対して審判の状況を説明する制度の創設などが制度化された。

事件の実情、加害少年について知りたい、という犯罪被害者等の思いには十分に伝えていくことが必要であるが、少年審判の手続が全体としては少年が健全に育つ権利を保障することを目的としているということとの兼ね合いをどのように考え、運用の中での工夫をどうしていくかは大きな課題となっている。

#### 10-1-5 裁判員裁判制度

日本では、刑事事件での裁判員裁判制度が 2009 年 5 月に始まった。刑事事件の手続でも当然に少年が健全に育っていく権利は保障されなければならない、そのための配慮、工夫が必要である。しかし、少年が刑事被告人である事件での裁判員裁判の問題点については、十分に検討されることもないままに、少年についても成人と同様に裁判員裁判が行われることとなっている。

家庭裁判所段階での少年審判の調査は「少年、保護者等の行状、経歴、素質、環境等について、医学、心理学、教育学、社会学その他の専門的知識、特に少年鑑別所の鑑別結果を活用して行うよう努めなければならない」と少年法 9 条に書かれているが、少年の刑事事件でもこの趣旨に従って審理するよう少年法 50 条に規定されている。刑事被告人となる少年は、家庭裁判所段階での鑑別所の心身鑑別、調査官調査を経て、家庭裁判所の審判を受け、起訴されることになるわけであるが、刑事裁判手続、刑事処分を受けることになる少年であっても、刑事手続の過程、処分の決定にあたり、その前の家裁段階での鑑別、調査の結果を活用していくことを法律自体が求めているのである。家庭裁判所段階での心身鑑別、調査官調査の内容は、成人の刑事事件で扱われる情状に関する情報とは比較にならないほどに少年および家族などのプライバシーの領域に深く踏み込んだものであるが、だからこそ、明確に少年本人や少年の置かれた環境の問題点、さらには今後の更生の可能性等を示す資料となる。

裁判員裁判にあたっても、刑事被告人となった少年が刑事裁判を経てその後しっかりと成長していくためには、審理を担当する裁判員は、少年が罪を犯すに至った背景となる成育

歴、家庭状況、資質などについて、具体的かつ詳細に情報を提示されることが大切である。被告人が年少であるほど、環境的要因から直接の影響を受け、それが犯行につながるが多く、裁判員がそのプロセスをしっかりと把握することで、どのような判決をすることがよいのかが明らかになる。

しかし、一方で、少年が被告人である場合、成人以上に社会一般に対してプライバシーが保護されることが求められる。公開の法廷で、裁判員に理解しやすいように提示される少年や家族の状況が、傍聴人にそのまま知られることによる少年へのダメージ、少年の更生への悪影響は計り知れない。

現状では、裁判員裁判の被告人となった少年について、その家庭裁判所段階で得られた有用な情報、分析等をどう少年の人生に役立つように活用していけるかについてほとんど検討がなされていない。少年の個別事情の十分な検討とプライバシーの保護、裁判員裁判の中で、この相反する要請にどう対応していくかについては、早急な解決案が求められている。

## 10-2 逮捕、勾留の濫用による身柄拘束の長期化

少年に対しての取締まり強化、厳罰化は改正された法律ばかりでなく、身柄拘束の長期化として現場の運用にも如実に表れている。

### 10-2-1 繰り返される再逮捕の一般化

一般に少年が非行を犯し、逮捕された場合、捜査のために必要であれば勾留される。1回の逮捕で勾留され得る期間は最大で20日となる。少年が他にも逮捕しての捜査が必要となるような事件を犯している場合、その事件についてあらためて逮捕されることがあり、これが再逮捕である。

1つの事件の捜査が終わると事件は検察庁を通して家裁に送致され、家庭裁判所で引き続き身柄を拘束する場合は観護措置（少年鑑別所入所措置）をとる。観護措置期間は通常4週間以内となっている。1つの事件の逮捕により20日間勾留された後に家庭裁判所に送致されて観護措置となり、観護措置期間中に別の事件で再逮捕されることを繰り返すと、少年は延々と身柄を拘束されることになるが、現在日本では、このような捜査方法により、少年が不必要に長期間身柄拘束される事態が一般化している（基礎報告書036）。

全国の家庭裁判所で少年事件を担当している家裁調査官らからの報告によると、観護措置後の再逮捕の実情は地域による違いはあるものの、一部地域のみで起きていることではなく、全国各地の都市部を中心に多用されていることがわかる。報告された具体的事例からは、警察が1回または最小限の回数の逮捕で解決をはかる姿勢を持たず、安易に再逮捕を繰り返していることが明らかに見て取れる。少年が身柄を拘束される期間については、6回の再逮捕、3か月の身柄拘束などが報告されており、問題は深刻である。このような再逮捕は従来は「珍しいこと」であったが、今はかなり一般化してきている。

### 10-2-2 身柄拘束に対する抵抗感の消失とその弊害

10 年余り前までは、中学生についてはそもそも逮捕すること自体に警察がかなり謙抑的であった。中学生を逮捕する場合には、警察署は県警本部の許可を得ていたし、家裁でも中学生には身柄拘束中であっても手錠をかけない扱いが主流だった。ここ数年の間に年少少年の身柄拘束への抵抗感はすっかり消失したように見受けられる。中学生の場合、年齢を考慮して、警察の留置場や拘置所への勾留ではなく、「勾留に代わる観護措置」となり少年鑑別所へ収容となる頻度が中卒者に比べると多い。だが、人数的には、勾留に代わる観護措置にならず、勾留場所である拘置所の収容にもならず、代用刑事施設である警察の留置場（従来のいわゆる代用監獄）に収容される中学生が大多数となっているのが現状である。

高校生については、非行が高校に知れると退学になる可能性が高い。非行が発覚したことだけでは退学にならなかった場合でも、身柄拘束による欠席によって、進級できなくなり、退学していく者がいる。身柄拘束が長引くと留年が決定的となるが、初犯の高校生ですら、高校を継続できるようにとの配慮もないままに勾留がなされている。

勾留期間中は、留置場に収容されるのが一般的であるが、ここでは、少年はすることがなく、時間をもてあましていく。留置場では、成人とは分離した房に入るものの、少年同士は同房となることがある。管理は比較的ゆるやかで、社会での再会を約束して電話番号をノートに書いておくことも可能である。また、房の配置によっては近くの房の成人と会話ができることもあり、検察庁での取調べを待つ間など、少年が成人と同室で長時間過ごすことになる場合もある。

また、少年院での処遇中に再逮捕される事例もあり、このような場合は少年院での処遇が中断されて、少年院での系統だった教育が阻害されることになる。

安易に必要な以上の期間少年の身柄を拘束することが当たり前となってきつつある現状の問題は大きい。

### 10-3 施設収容をめぐる問題

少年に施設での処遇が必要な場合、その少年に最も適した施設で適切な処遇を受けられる体制が整っていることが重要である。しかし、実際にはさまざまな制約があるのが現状である。

現在、非行を犯した少年に関し、保護処分として選択できる施設処遇は、開放施設である児童自立支援施設（旧教護院）送致と閉鎖施設である少年院送致の二つである。それぞれの施設の状況は次に述べる通りである（基礎報告書036）。

#### 10-3-1 児童自立支援施設送致の困難さ

児童自立支援施設は基本的に都道府県の福祉施設であることなどから、家裁で児童自立支援施設送致決定をするに際しては事実上の制約が多く、具体的事例ごとに各関係機関の担当者間で調整に苦労することが多いのが現状である。法律上は、家裁が決定をすれば、少

年は児童自立支援施設送致となることになっているが、実際には、家裁での処分決定前に、調査官が児童相談所の担当児童福祉司などを通じて受け入れ側の状況を確認し、入所可能との回答を得た上で最終的な家裁の決定がなされており、その確認の段階で、受け入れが不可能ということになれば、他の処遇を選択せざるを得ない。

規定では児童自立支援施設には18歳未満であれば入所が可能であるが、実際には大半の者が中学卒業時期（15歳となった後の3月）に施設を出て行き、引続き施設で生活をする者はわずかである。したがって、中学3年生後半の少年については児童自立支援施設への入所を家裁担当者が打診しても、「満員」「処遇期間不足」等を理由に児童相談所に断られることがほとんどであり、中学2年生でも、年度後半には満員で入所できないことがある。児童自立支援施設には情緒障害児や被虐待児も入所しており、「軽度発達障害の入所者に多く手のかかることなどから、問題の大きい（非行）少年の場合、入所を断られることが多い」という事態もある。

児童相談所、児童自立支援施設は年齢の比較的低い非行少年らに対し、非行性が高くなならないうちに地域の中で関わり、指導をしていくための機関である。しかし、現状は十分にその機能を果たせるだけの態勢は整っていない。従来より、児童相談所の担当者の専門性をどう高めるか、人数をどう増やすかが議論されなかったわけではない。ただ、非行少年への対応については、処遇の充実より事案の解明や処罰が優先され、児童相談所の対応としては非行少年より被虐待児へのケアが優先されてきた経緯がある。児童相談所の児童福祉司の人数は多少増加してきているものの、児童虐待問題への対応をするにもまだ不足している状況である。

### 10-3-2 少年院の状況

一方、少年院は国の施設であり、家裁が送致決定をすれば、当然に少年はその施設に収容されることになる。ただ、結果として過剰収容状態になった場合には、少年への十分な対応ができない事態になる。ここ数年の少年院送致件数は全国で5,000件から6,000件で推移しており、数字上は極端な過剰収容の実態にはないが、地域により、一時的ないし恒常的に過剰収容状況に陥る施設もある。

家裁が少年院送致決定をするに際し、少年院での矯正教育のおおむねの期間について特段の処遇勧告を付さない場合（いわゆる「長期処遇」の場合）、少年院では、1年弱を目安に処遇計画を立てて矯正教育を行う。処遇の経過が良好であれば、実際には10か月程度で仮退院に至ることもあるが、途中、少年の生活態度などに問題があった時期があれば、その分処遇期間は延びることになる。少年自身の生活態度や教育の成果の程度により処遇期間を柔軟に調整し、ちょうどその少年に適した矯正教育を行えることが少年院での矯正教育の利点である。しかし、ある少年院では「過剰収容のため、処遇に乘ろうが乗るまいが、『長期』でも10か月に満たない期間で仮退院させるので、再犯が多く、悪循環になっている」との報告がある。この事例の場合は、処遇経過の善し悪しにかかわらず、なるべく短期間の



処遇で仮退院させようとする姿勢があり、本来その少年にとって必要な教育期間が確保されない場合も出てくる状況となっている。一方、別の少年院では、「進級制度が厳格に運用されるようになったため、収容期間が延びる少年が多くなり、過剰収容の状態が続いている。（そのため）個々の少年に十分に目が行き届かない」という状況である。十分な定員枠、職員数が整っていれば、このような問題は避けられるはずである。

#### 10-4 厳罰ではなく処遇の充実を

子どもの一番の権利は、成長して大人になる権利である。成長して大人になっていくためには、冒険や試行錯誤を繰り返し、失敗も含んだ多くの実際の体験から学ぶことが欠かせない。大人の側が監視を強め、厳しい態度を取ることによって子どもを押さえつけ、試行錯誤を認めないのでは、表面上良い子にさせることはできても、子どもを健全に育てることはできない。

現代日本の子どもたちは、大人たちの作った学校、塾、習い事などの枠組の中で各種の規制を受け、必要な甘えを十分に経験できないまま我慢をする生活を強いられている。小さな失敗を重ねる中で、その体験から学びながら生活していく力を自分のものにしていく機会を持ってないままに、与えられた忙しいスケジュールをこなしながら身体だけが大きくなっていく。健全に育てられる機会がないままに思春期に至り、失敗の結果が犯罪という範疇に入るものになった途端にやみくもに厳しく罰することでは、子どもたちはますます育たなくなってしまうだけである。

繰り返される少年法「改正」では、保護の理念を萎縮させ、警察主導の監視や早期の施設収容だけを強めればよいといった観点が広げられている。少年の身柄を長期間拘束することへの抵抗感の薄れは顕著である。社会内での「更生」の道筋を尽くさず、いたずらに社会からの排除ばかりを考えていては、少年・触法少年の対人関係力や社会適応力は育てられない。

今必要なことは何よりも処遇を充実させることであり、具体的には以下の通りである。

##### 10-4-1 児童相談所の充実

児童相談所は、児童虐待への対応に迫われ、非行少年や問題行動のある児童に十分手をかける余力がない。早期に、福祉的・医療的な対応をする機関として児童相談所の役割は極めて重要であり、児童福祉司の増員、専門性の向上が何よりも必要である。

##### 10-4-2 児童自立支援施設の増設と充実

全国の児童自立支援施設の状況には地域差があり、入所すべき少年が定員などの施設側の事情でなかなか入所できないのが実情である。いつ、どの地域であっても、児童自立支援施設での処遇を必要とする少年・児童が全員入所でき、より充実した処遇を受けられる体制作りが必要である。

特に、現在、強制措置を行える国立児童自立支援施設は、全国で男女各1施設ずつしかなく、明らかに不足している。18歳までの長期処遇が可能な児童自立支援施設や、ADHDやアスペルガーといった発達障害に対応できる児童精神科医が常駐する施設などの多様性も必要である。

#### 10-4-3 少年の更生を支援する多様な通所施設・居住施設の新設

自立援助ホームあるいは補導委託先など、家庭内では生活が安定しない少年たちが自立していけるまで生活できる施設が不足している。この施設を充実させるためには公的補助（援助）を可能にしたり、公的な施設の新設も含めて考える必要がある。

#### 10-4-4 少年院の増設と充実

少年院では、時に過剰収容となり、また、入所者の抱える問題の複雑困難化により、個別処遇に注がれる労力が増している。少年院の増設と職員の増員、職員の専門性の向上、問題に応じた多様な処遇プログラムの開発・実施が強く求められている。

#### 10-4-5 少年刑務所での処遇の充実

2000年「改正」後、少年刑務所での20歳未満の少年に対する処遇は改善・充実が図られてはいるが、刑務所で数年から十数年を過ごす少年に対するプログラムは、まだ不十分である。少年院での矯正教育を受けた後に少年刑務所に移るといったシステムにしたり、刑務所内でよりいっそう学科・職業教育を受けられるようにしたりするなどの改善が必要である。

#### 10-4-6 帰宅先がない少年のための住居となるべき施設の設置

この種の施設としては更生保護会の施設があるが、全国的に不足しており、特に少年だけを対象としている施設は非常に少ない。家庭が少年を受け入れず、帰宅先がない少年のために、仮退院後の中間施設の新設・増設が必要である。

#### 10-4-7 保護観察の充実

少年たちの更生援護を目的とした本来の保護観察が十分に機能できるような保護観察官の増員が必要であり、保護司を含めた専門性の向上が求められている。

#### 10-4-8 家庭裁判所の充実と家庭裁判所調査官の増員

いかなる少年にも適切な保護的措置を行い、保護処分が必要な少年には最適・相応な保護処分を決定していくためには、家庭裁判所のいっそうの充実が不可欠である。そのために重要なのは家庭裁判所調査官（調査官）の存在であり、少年事件に関わる訟廷職員、裁判所書記官、裁判官の増員とともに、調査官の増員が不可欠である。

## 1 1 外国人、マイノリティ、アメラジアン

### 1 1 - 1 実態把握に基づく総合的な施策の策定と関連法の包括的な見直しの必要

日本における民族や国籍によるマイノリティは、先住民族アイヌ、韓国・朝鮮人、アメラジアン等の両親のいずれかが外国人である者、その他の少数民族および移民労働者や難民、中国帰国者等である。

外国人居住者の急激な増加は、法律改正と連動している。1980年代の労働力不足を解消するため、中南米等に住む日系人を単純労働者として受け入れようと、1989年に出入国管理法が改正され、翌年施行された。また、経済活動の国際化や国際結婚の増加もあり、この間、外国人居住者が大幅に増加してきた。

しかし、外国人政策が経済政策・労働力政策の観点からのみ捉えられていて、国際人権規約に定められた内外人平等原則を実現する人権政策の視点から位置づけられておらず、マイノリティの言語保障、教育保障、医療保障など、国としての包括的な政策がない。

マイノリティの子ども全般について、その困難に関する科学的な実態調査が実施されておらず、マイノリティの子どもの教育への権利実現のための国・自治体の義務を明記した法律も整備されていない。そのため、マイノリティの子どもの教育に関する権利を保障する包括的な政策がなく、特に外国籍の子どもの増加にともなって、問題はさらに深刻になってきている。

### 1 1 - 2 日本政府は外国人の子どもの教育に関する権利を理解していない

「国連・子どもの権利委員会の総括所見：日本（第2回）」の「C 主な懸念領域および勧告」で「(様々なマイノリティ等に対し) 基本的サービスへのアクセスを確保するため、締約国が、とりわけ教育および意識啓発キャンペーンを通じて、あらゆる必要な積極的措置をとるよう勧告するものである。」と述べている。これに対して、第3回日本政府報告は何も応答していない。第3回政府報告では、「(外国人児童生徒等への教育) 395. 第2回政府報告パラグラフ 255 参照」と、「第2回政府報告書」と同じである旨を記すだけで、新たな記述は全くない。

このような日本政府の応答は、公教育は国民統合のためにあり、国民ではない外国人の子どもに義務付けることは適切ではないという考え方を依然として日本政府が堅持していることを示している。しかしながら、国連・人種差別の撤廃に関する委員会・第68会期「人種差別の撤廃に関する委員会の最終所見：日本」（2001年3月20日）は、「外国人の義務教育保障」について、「C、懸念事項及び勧告」のパラグラフ 15 に指摘されているように、「差別のない教育保障を行う」ためには国籍を問わず全ての児童に「義務教育」を保障し、子どもの権利条約第29条2項によって設立された学校に対し国が必要な助成を行うなどして基準に適合する学校とし、これらの学校か、国公立の学校か、どちらでも外国人の親と子どもが選択できるようにすべきなのである。

### 11-3 包括的な調査の欠如

外国人の子どもの教育に関する権利を理解していないゆえ、日本政府は、外国人の子どもの就学状況についての十分な調査さえ行っていない。南米日系人が多い静岡県浜松市などの市・町は、外国人市民の施策などについて情報交換をしたり、問題の解決などのため、2001年5月に「外国人集住都市会議」を設立した（現在26の市・町が参加）。これらの都市にとって、不就学の問題は大きな問題であり、2002年にこの問題を調査し結果を発表した。外国人集住都市会議が行った11の市・町のデータによると、6才から15才までの子どもの内、全体の27.1%が不就学だと、大変深刻な数字が示された。この調査結果を受け、文部科学省も2005年・2006年に約10の自治体で不就学調査を行った。しかし、「不明者」が多く、不就学問題がごく限られた外国人の子どもの問題であると言い切れる調査資料を得ることはできなかった。

### 11-4 外国人の子どもの公立学校へのアクセス

#### 11-4-1 外国人学校卒業生の中学・高校・大学への入学・受験資格の制限・否認

文部科学省は2003年、同省告示の改正により、大学入学資格に関し「高等学校卒業者と同等以上の学力があると認められる者」について変更を行った。具体的には、「外国において学校教育における12年の課程を修了した者又はこれに準ずる者」（学校教育法施行規則旧69条1号）として、「我が国において、高等学校に相当する外国の学校の課程と同等の課程を有するものとして当該外国の学校教育制度において位置付けられた教育施設の当該課程を修了した者」を追加した。しかし実際は、資格認定の対象を、欧米系民間評価機関の認定を受けたインターナショナル・スクール等に限定し、日本の高校と同一水準の教育活動を行っている朝鮮学校などを除外した。また、小学校や中学校課程段階のインターナショナル・スクールや民族学校の卒業後に公立中学校や高校への入学を希望した場合も、依然「入学／受験資格なし」となっている。こうした事態は、特に外国人の子どもへの教育差別を黙認、助長するものであり、法令の改正が早急に求められる。

#### 11-4-2 京都市での在日コリアンの義務教育権をめぐる損害賠償事件

2000年4月に、特別永住者のある在日コリアンの子どもは、京都市内の中学校に入学した。しかし、不登校になったため、保護者が学校長と面会し対策を求めたところ、学校長は「在日外国人には就学義務がないので、除籍にもできる。」と話した。その後、一定の経過後、退学となった子どもとその親は、2006年2月、京都市を相手に国家賠償訴訟を起こした。この訴訟の中で、京都市は「在日外国人であるSさんには義務教育を受ける権利はない。」と主張した。この事実、日本においては、外国人への義務教育の保障を国が放棄している証拠と見ることができる。

#### 11-4-3 義務教育年齢の形式的な適用

外国籍の子どもが中学校に入学を希望した場合、9年間の義務教育を修了していないにもかかわらず、年齢によっては中学校への入学を拒否される場合がある。これは、出身国・地域の事情により、小学校入学が6歳を超えていたり、学期開始が日本の学期と異なっていたりするために、来日時にすでに日本の義務教育修了相当の年齢になっている場合があるからである。このような場合に、各自治体もしくは教育委員会がその児童・生徒を受け入れる義務はないとして、入学を拒否する事例が多発している。

#### 11-4-4 高校への受け入れに当たっての外国人への特別の配慮の欠如

東京においては、外国人のための特別入学枠をもつ都立高校は1校しかなく、毎年非常に高い倍率となっており、安心して入学できる都立高校はない。（2009年度は受験者85名に対し合格者は26名で倍率は3.3倍にもなり、ここ10年ほどほとんど同様の倍率が続く。）2002年4月の文部科学省調査によると中学校卒業者の内、97.0%が高校等に進学している。しかし、外国人集住都市会議に属する14市・町の外国籍生徒の2004年の高校進学率調査によると、中学校卒業生260名中、高校進学者は138名53.1%のみにとどまる。高校入学のため、外国籍の子どもたちの特別入学枠等を十分設け、外国人の子どもも実質的に高校に入学できるよう配慮すべきである。

#### 11-4-5 夜間中学校

日本には、十代後半及び20才以上の義務教育未修了者が百数十万人いると推測されている。この中には、障がいを持つ日本人の他、中国帰国者や外国人など多様な人が含まれる。これらの人々は高学歴社会日本において、大変過酷な状況に置かれている。日本弁護士連合会は、義務教育未修了者や夜間中学校教職員・自主夜間中学関係者などの人権救済申立の訴えを受け、2006年8月10日に「学齢期に修学することのできなかった人々の教育を受ける権利の保障に関する意見書」を国に提出した。日本弁護士連合会は、この意見書の中で義務教育を受ける機会が実質的に得られていない者について、全国的な実態調査を速やかに行い、その結果を踏まえて、公立中学校夜間学級開設などの施策を行うよう各自治体を指導することを国に求めた。

#### 11-5 公立学校に通う子どもに対する特別の援助

##### 11-5-1 外国人の子どもの教育に関するガイドラインの欠如

学習指導要領において、外国籍の子どもたちの指導に関する記述が「教育課程実施上の配慮事項」として取り上げられていることは最近の成果である。しかし、目標や教育課程（カリキュラム）、教材についての記述がないため、自治体、学校、教師によって学習目標や教材、指導法等に格差がある。また、学習指導要領に外国籍児童・生徒の教育目標に関する記述がないため、学校が行うべき教育の一部であると認識されない場合もある。（29条および

30 条に違反）国による研究を開始し、その成果として、学習指導要領に外国籍の子どもたちの指導に関する項目をおき、目標、教材、指導法等について記述する必要がある。

#### 1 1 - 5 - 2 外国人の子どもに対する日本語教育

2008 年度の文部科学省の調査によると、日本語指導が必要な外国人児童生徒数は 25,411 人（対前年度比 13.4 パーセント増）で、調査開始以来最も多い数となった。しかし、日本語指導が必要であるにもかかわらず、日本語指導を受けていない外国人児童生徒の数は、3205 人で、前回調査より 2.1 パーセント増加した。

規準が不明確な調査ではあるが、それでも、日本語がわからず指導が必要な児童生徒のうち毎年 3,000 人前後が日本語教育を受けられず、放置状態になっていることがわかる。今後外国籍の子どもに関しては全数調査を行い、日本語学習に関するニーズ調査を行うのが適当である。その際、子どもや保護者の希望という視点と日本語能力が十分かどうかという視点との両方からの調査が望ましい。

#### 1 1 - 6 自己の文化および母語を学ぶ権利

##### 1 1 - 6 - 1 外国人学校への財政的支援

外国人学校への行政による助成金は、まったくないか、日本の私立学校の数分の一程度で、ここに通う児童生徒の保護者の経済的負担はきわめて大きい。不況による外国人世帯の経済的打撃により、授業料が払えず、やむなく退学するケースも出ており、助成の拡大が早急に求められる。また、朝鮮 学校・中華学校などへの税制上の差別問題もある。例えば、校舎の移転・改築など緊急の必要がある場合に募集される寄附金について、所得税法上の寄付金控除 や法人税法上の損金とすることを認める「指定寄付金制度」や、「公益の増進に著しく寄与するもの」と認められた法人に対する寄付金を一定の範囲で控除や損金の対象とする「特定公益増進法人制度」があるが、朝鮮学校・中華学校は、これらの制度の対象から排除されている。

日本弁護士連合会は、1998 年 2 月に朝鮮学校卒業生に大学受験資格が認められていないこと、および朝鮮学校が私学助成制度から排除されていることについて、また 2000 年 3 月には上記の税制上の差別について、日本政府に勧告を行っている。この重大な人権侵害は、一刻も早く是正されねばならない。

##### 1 1 - 6 - 2 母語学習の機会

定住が進むにつれて、日本語を習得し母語を忘れてしまう子どもたちがおり、2つの問題が発生している。第一に、アイデンティティが確立されない問題。第二に、日本語習得が進まない保護者との間でのコミュニケーションギャップはひろがってしまい家族崩壊の危機に直面することである。

こうした問題を避けるため、浜松市等では、外国籍の子どもを対象とした民間の学習支援

教室で母語学習の支援を行うという例もみられるようになってきた。しかし、これらの事例は、まだごく少数である。

学習権としての母語保障という観点からも、アイヌ民族、外国籍住民に母語学習の機会を提供することを国が積極的に推進し、法的、制度的、財政的援助を行うべきである。

#### 11-7 強制退去と子どもの教育に関する権利—少女カルデロン・ノリコ事件

カルデロン・アラン・クルズさん・サラさん夫妻は、長女ノリコさんを日本で出産し、一家3人で住んでいた(3人ともフィリピン国籍。ノリコさんは現在13歳)。ノリコさん本人は、日本語しか話せないが、両親が偽造パスポートで日本に入国していたことがわかり、ノリコさん一人だけ日本に残し、両親は国外退去となった。

子どもの権利に関する条約では、「子どもに関するすべての措置をとるに当たっては子どもの最善の利益が主として考慮される」(3条1項)、および「子どもがその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する」(9条1項)等の義務を締約国に課している。この間、国内外の多くのメディアがこの事件に着目し、国連人権理事会の特別報告者による照会が5項目にわたり日本政府に対してなされた。その4項目目には「(日本)政府は、子どもの最善の利益という法的原則の実施、ひいては少女カルデロン・ノリコが家族とともに過ごせ、学校に通い続け同世代の子ども達と社会的関係を発展させ、さらに彼女の両親の(入管法上の違法な)状態に基づいた差別から保護されるため、何らかの方策を講じたか。それらの方策の実施につき、詳細及び可能であればその結果を教示されたい。もし何の方策も採られていないなら、その理由を説明されたい。」との質問があり、この点からも大きな問題点を指摘したい。

#### 11-8 アメラジアンの子ども

日本政府および沖縄県のアメラジアンへの差別防止の取り組みは、日本政府第2回定期報告にたいする本委員会の最終所見採択の時点(2004年1月30日)よりも、明らかに後退している。まず、「主要な懸念事項および勧告」の「データ収集」16、17の勧告がまったく考慮されていない。沖縄県教育委員会は2000年3月に「外国人の子弟及び重国籍児等の就学状況に関する実態調査」を公表した。後述するように、アメラジアンの就学の実態はきわめて深刻であるが、10年ちかくが経過した現時点でも、同教育委員会は第2回目の実態調査を実施していない。そればかりか、アメラジアンへの差別問題を検討するために1998年4月に沖縄県庁内に設けられた「重国籍児等の教育問題に関する検討委員会」は、議事録すら作成しないままに解散されている。実質、なにも検討しなかったに等しいといえる。

2000年の時点で716人とされるアメラジアンの子どものうち「就学先不明者」は61人を数える。率にして、8.5%に該当するが、こうした状況が依然として放置されている。また、公立学校に通学するアメラジアンの子どもたちへの教育的配慮やケアの体制も不十分のままであり、かれらは学習や友人関係の面で学校生活への不適応に陥りやすい状況にお

かれている。また、アメラジアンにたいする差別や偏見の予防の観点から公立学校への多文化共生教育の導入の必要性が指摘されているにもかかわらず、文部科学省および沖縄県教育委員会は対策を講じようとしない。その結果、アメラジアンの子どもにたいする差別的暴言やいやがらせ等の問題が今日でも頻発している。こうした行政の姿勢は、勧告の「差別的禁止」24、25を無視するものである。

また、アメラジアンスクール・イン・オキナワに対す行政機関からの支援は非常に弱い。そのため、教育活動が大幅に制限され、また保護者の経済的な負担も大きい。

さらに、国連子どもの権利委員会の勧告の「立法」10、11に関連して、重国籍者にかかわる国籍法の整備が急務である。重国籍者にたいする国籍選択の義務づけは、保有する国籍を維持する権利を侵害していると同時に、アメラジアンとしてのアイデンティティを否定するものである。

#### 11-9 アイヌの子ども

日本政府は、アイヌの住む北海道を日本に併合(1869年)し、アイヌの土地を奪い、生業を奪い、文化を破壊し、日本語の強制と同化・差別を行って隷従させてきた。そして今なお、こうしたことへの反省も謝罪もなく、現在のところ今後に向けての抜本的な改善計画も打ち出されていない。

日本政府は、1997年「アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律」を制定したが、文化のみに特化した対策である。また、政府と北海道が折半出資した「生活向上対策」があるが、北海道外には適用されていない。そのため北海道外に居住するアイヌの生活はさらに苦しく、和人との経済格差が拡大し、貧困化とともに子どもたちの教育格差も増大した(表1参照)。

表1

| ① 北海道：H18年北海道アイヌ生活実態調査(概要) |        |            |      |
|----------------------------|--------|------------|------|
|                            | アイヌの人々 | アイヌ居住市町村全体 | 格差   |
| 高校進学率                      | 93.5%  | 98.3%      | 1.1倍 |
| 大学進学率                      | 17.4%  | 38.5%      | 2.2倍 |
| 生活保護率                      | 3.8%   | 2.5%       | 1.6倍 |

| ② 東京都：S63年東京在住ウタリ実態調査(概要) |        |       |      |
|---------------------------|--------|-------|------|
|                           | アイヌの人々 | 都民一般  | 格差   |
| 大学、高校卒業者                  | 33.3%  | 79.2% | 2.4倍 |
| 就業状況(就業先の規模)<br>中小零細企業    | 64.4%  | 48.4% | 1.3倍 |
| 生活保護世帯率                   | 2.3%   | 1.6%  | 1.4倍 |

(注)この北海道による調査は自らをアイヌと表明する人のみを調査対象としている。(北海道ウタリ協会)



2007年9月「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が日本政府も賛成して採択された。ただし、日本政府は「集団的権利としての人権を認めない」等の解釈宣言を行っている。それでも2008年6月、国会において「アイヌ民族を先住民族とすることを求める国会決議」が全会一致で採択された。しかしながら、日本政府は先住性を承認しているものの未だ法的な先住権は認めていない。

日本政府は「先住民族アイヌ基本法」（仮称）を制定し抜本的な施策の改善が急務である。

具体的には、①公用語法制定によるアイヌ語の第二公用語化および威信向上策、②アイヌ民族学校（初等・中等・高等）の設立及びアイヌの子どもたちが自らの歴史や文化・言語について学ぶことのできる環境の整備（教員養成、教育プログラム作成、アイヌ語の教科書・教材の作成、4つの大学共同利用機関=人間文化研究機構の全てにアイヌ民族関連の研究員を配置する等、アイヌ研究の枠組みの確立）など、③アイヌに対する故なき差別・偏見を解消するために和人のための多文化教育・人権教育の推進、公共メディアのアイヌ民族関係放送枠の設定、④アイヌの子どもへの就学援助制度の創設による高等教育への容易なアクセスの実現。

## 12 ジェンダー

### 12-1 女性問題を解決しない限り子どもの状況はよくなる

20世紀後半には様々な問題を論じる際に女性問題に言及するのが世界的な常識になり、さらに21世紀に入ると、女性問題に限定しないで子ども・人権に関わる活動をしてきた世界規模の団体・機関が女性差別に取り組むようになった。例えばユニセフは『世界子供白書2007－女性と子ども ジェンダーの平等がもたらす二重の恩恵－』（2006年12月）を刊行し、2009年夏にはキャンペーン「女の子に学ぶチャンス！」に取り組む。その合言葉「女の子の登校率が上がると子どもの死亡率が下がる」にみられるように、女性と女子の深刻な差別の是正を軸に、子ども全体、そしてすべての人権問題の解決を目的としている。

1998年の国連子どもの権利委員会による第一回日本政府報告書の審査の折に、委員会委員長も“女性問題を解決しない限り子どもの状況はよくなる”と強調していた。

### 12-2 女性を貧困状況におとしめている日本社会

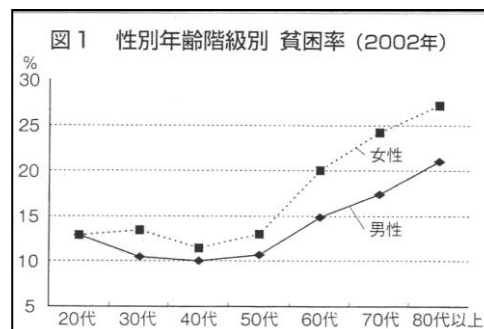
戦後の新憲法制定・民法改正、1985年の「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」の批准・発効を大きな契機にして男女差別が改善されてきたものの、新自由主義政策によって90年代後半以降女性の状況は逆に深刻になっている。新自由主義政策は、勝ち抜いていけるあらゆる物を保持する「強者」以外の人を切り捨て「貧困」化させる政策であり、様々な面で条件の悪い女性はその多くが切り捨てられる側に立たされている。

日本は「ジェンダー・エンパワーメント指数」（男女の所得格差、専門職・技術職・管理職や国会議員に占める女性の割合などから算出）は58位（108カ国中）（国連開発計画〈U

N D P)「人間開発報告書 2008」)、ジェンダー・ギャップ指数(男女格差から算出)も98位(130カ国中)(世界経済フォーラム「The Global Gender Gap Report 2008」)と、いわゆる先進国の中で最下位であり、女性の地位に関しては世界の中で後進国である。

図1のとおり30歳以降一貫して女性の貧困率が男性よりも高い。女性が如何に犠牲にされ、貧困状況におとしめられているかがわかる。

女性の貧困の最大の原因は就労における差別である。すなわち、①非正規労働者比率の増加(女性全体の46.5%)、②正規労働者の男女間の賃金格差(女性は男性の67.8%)、③短時間労働者の低賃金(女性は正規男性労働者の47.7%)である。その問題が集中的に表れるのは母子家庭であり、母親の84.5%が働いているにもかかわらず貧困率は66.4%で過半数が貧困層である。



雇用と賃金における女性差別は、直接的に老後の年金に反映する。女性の平均年金月額はい11万円(男性19万円)しかない。70歳代・80歳代の女性の4人に一人が貧困層であり、さらに74.8%を女性が占める65歳以上の一人暮らし世帯の過半数が貧困層である。

### 12-3 ジェンダーバイアス社会の日本

この貧困が今、男性にも拡大している。その最たる例は、女性と同じく15~24歳の非正規雇用者の急増(43.6%)と失業率の高さ(8%)である。25~34歳の男性の雇用状況は、大卒で正規雇用81.4%・非正規雇用11.0%、高卒で正規68.9%・非正規18.1%と、学歴によって異なっている。そして、年収の低い男性の方が、正規よりも非正規雇用男性の方が婚姻率は低くなっている。学卒後の自分の先行きが見えない状況がそこにはある。

男性性の重荷を男性が背負いきれずにいる例は男性の自殺者数の多さである。戦後一貫して女性よりも多く、とりわけ1997年から1998年にかけて急増し、以後11年間2万人を切っていないという異常な状況が続いている。またドメスティックバイオレンスでは01年以降の配偶者間の殺人・暴行の被害者の9割が女性、夫による殺人は年100名、傷害事件の検挙数は年1200件(10年前は375件)であり、さらに父親による児童虐待では、自身が職場で競争の激化や自己責任論の強化によって追い込まれ、子どもに対する「暴力」を正当化させる傾向が見られる。現在の日本社会そのものの暴力性の是正が急務である。

統計には表れないが、性的マイノリティの人たちの生きづらさも大きい。男子は黒、女子は赤かピンクのランドセルを使用し、男子にスラックスを、女子にスカートを強制する制服等、学校にまつわる服装や用具の性別指定が、その苦痛の始まりである。

女性・男性・性的マイノリティのそれぞれが性の違いによる生き難さを抱えている。この強固なジェンダーバイアス社会であることを是正することが、多様な性の存在を認め、すべ

ての子どもの幸福追求権をその子らしく豊かに実現させるために必須である。

そのためにも、次の点を至急取り組むことが重要である。

- ①【04年最終所見】第16に関わって、特に「貧困」に関する子どものデータが男女別になっていないので、統計類の男女別整備をすること。
- ②【04年最終所見】22に関わって、日本政府が理由に挙げている発達の男女差が婚姻最低年齢に2歳の格差を設ける明確な根拠とは思われない。早急にこの格差を是正すること。
- ③四大進学者のうち工学系の進学者は女性の方が圧倒的に少ない【基礎213】など、男女での偏りは未だに大きい。女性の進学者が少ない領域の学部学科に関する女子高生へのガイダンスを実施するなどのアクティブ・アクションを日本政府は主導すべきである。

## 12-4 セクシュアリティの形成

### 12-4-1 インターネットからの有害情報

第一回政府報告書は、インターネットにおける違法・有害な情報からの保護に言及しているが、携帯電話を介在することで我が国特有の若年層のネット文化が進化し続けており、それに起因するいじめや恋愛のトラブルなども多発している。また、性に興味関心の高い思春期の子どもにも、無修正のポルノビデオ、アダルトコミックが容易に手に入る環境は依然として改善されず、恋愛、性などのキーワードでおびき寄せられることにより、買春、恐喝、詐欺などのネット犯罪也多発している。かたや、フィルタリングによる監視や規制などの監視体制の整備は遅れている。そうしたなか、性教育やポルノ文化、性暴力リテラシーについての教育は、「家庭」でと言う声も根強い。しかし、親自身が、自分の性を自己肯定できずにいたり、男尊女卑的なジェンダーバイアスに縛られていたり、男女の差別意識を払拭できていない場合が多く、リテラシー教育においては、子どもたちの携帯やネット周辺での現状認識さえできていない家庭が大半である。

### 12-4-2 前回「勧告」から逆に後退した性教育行政

2004年第2回「国連・子どもの権利委員会」において、日本政府に対し性においても重大な懸念と勧告が示された。しかし、それに沿った改善はほとんど進まなかったというより、逆に2002年頃から、より大規模になった性教育バッシングの影響で、子どもたちに有用で有効な包括的性教育が規制・削減され、より後退してしまった。それは、【政府191】にある性感染症対策が「学校教育全体を通じて行われている」などというにはほど遠い状況にある。

一連の性教育バッシングでは、まず一部メディアが性教育教材の一部（性器やセックスを扱う部分のみ）を恣意的にポルノ的な目線で「過激」「行き過ぎ」と特定の識者の見解つきで取り上げ、同時に一部政治家が議会で「質問」として問題化した（逆のケースもあり）。それに対して外部からのあらゆる圧力と介入への歯止めとなり、政治からも中立であるべき教育行政が、逆に加担するという暴挙が相次いだ。なかでも最も大規模なバッシングとな

った「都立七生養護学校での性教育介入」では、バッシングした一部都議とそれに加担した都教委を違法とする一審判決が09年3月に出た。これは【政府 352】でいわれる「障害のある子どもの能力や可能性の伸長、自立に向けて、きめ細かな教育」とは、正反対の事実があったことを実証している。

#### 12-4-3 学校における性教育

小学校、中学校における性教育は、からだの変化や月経・射精の生理など科学的な知識についてふれられる程度であり、男女の対等な関係性についての学習や、性被害、性加害、セクシュアルハラスメント、ドメスティックバイオレンスを防止するための教育の機会は得られない。児童生徒の恋愛知識の情報源は、雑誌・コミックスやドラマというメディアに偏重し、「恋愛＝セックス」というパターン化した図式で恋愛願望や恋愛至上主義を煽られてしまっている。こうした情報の問題は、男女の平等、避妊、性感染症予防、ノーバイオレンスなどの科学的知識、人権意識がほとんど扱われていないことである。学校において性教育を進めるうえでの指針となる学習指導要領においては、指導にあたっては、発達の段階を踏まえること、学校全体の共通理解を図ること、保護者の理解を得ることを掲げている。しかし、性知識や性的成熟は児童生徒の発達に個人差があり、性情報や性のモラルについては、教職員や保護者にも、さまざまな価値観がある現状においては、むしろ足枷となり得ている。

#### 12-4-4 二極化する子どもの性行動

性教育の後退と不備、さらに格差貧困の拡大という社会環境により表出したのが、科学的な知識がないままに性行動を活発化する子どもたちと、性行動はおろか人とともに交流しない・できない子どもたちという二極分化である。これらはどちらも子どもたちにとっての性と生の危機といえる現象である。基礎レポートに示したように、性行動に活発な若者の層では、予期せぬ妊娠や性感染症に無防備な性行動が行われている。この背景には日本ではAVなどの「膣外射精」が避妊法と思わされていることや、用具をつかった「避妊方法」が「コンドーム」という男性主導で近代避妊方法（ピル・IUD など）に比べ確率の悪い伝統的方法にほぼ限られている現状がある。しかもバッシングの影響で教育行政からピルやコンドームの装着などの授業内容が制限されている事実もある。

もう一方の交流しない・できない層は基礎レポートに示したように現代日本の青少年における性行動は、「活発化どころか、むしろセックスレスに近いという見方さえできるかも知れない」と言われている。とくに男性低所得者層の孤立と独身化の傾向は強く、若者の貧困化が性的存在からの排除を助長していることがわかる。またユニセフ調査でも「自分は孤独だ」と感じる十五歳の子どもの割合が29.8%で、平均の7.4%をけた違いに上回って「豊かな関係性」の減少がみられる。このような中での性交体験の減少であると考えれば、それは性を肯定的に受け止められず、予防や健康行動に結びつかないし、後に「安全で満足のいく性生活」にも発展しないことになる。

日本では妊娠・中絶・性感染症・性暴力などの諸問題を若者たちの考えや行動様式にすり替えられる場合が多い。しかし、思春期以前の夜更かし、食事抜きなど、おとながもたらす生活環境の悪化と、家族関係や地域づきあい、仲間との遊びの減少という人間関係の劣化が自他の「からだ」と「生」へのあたたかな感性の発達を阻害している。それらが思春期以降の無防備な性行動と、性愛も含め人付き合いがうまくできないという二極分化のどちらにも影響している。また格差貧困の影響も大きく、子どもたちから将来展望を奪ってその性行動をより刹那的にしたり、性愛・結婚など性的存在であることからの排除をもたらしたりしている。大切にされた経験がなくて「孤立した子どもたち」が、独りになる恐怖から逃れるためにつねに「つながり」や「ぬくもり」を求めて、携帯電話という便利な道具を手に入れて、商業的性情報や仲間、恋愛相手に依存し、支配され無防備な性行動に至る場合と、逆に自他を信頼できず性愛も含め人間関係から排除される場合と、この二極に別れるというのが、日本の子どもたちの現在（いま）の性と生の危機である。

#### 12-5 性暴力・被害の実態と性教育の不備

【政府 14・16・168・209・251・543】では、性的搾取・被害の対策として①「出会い系サイト規制法」施行や②「児童買春、児童ポルノ禁止法」罰則強化が喧伝されている。これらは一定の前進だが、基礎レポートにあるように出会い系サイトからみの犯罪は減少していないし、保護されるべき子どもが犯罪者扱いされるという事実もある。学校性教育では性暴力（恋人間も含むDV）、情報リテラシー、トラブルがあった場合の対処法などは著しく遅れている。基礎レポートのデータ「高校生の性暴力被害実態調査」にあるように恋人間の性暴力は日常的であるが「恋人間にもレイプがあることを知らなかった」という子どもたちも多く、納得した同意のない相手、場所、とき、方法でない場合の性的な接触の強要は、性暴力となるという喚起の教育が必要である。また同調査では男子が性の被害者となっている報告もあるので、男子についても性被害の予防や救済の教育をする必要があるが、【政府 141】は、レイプを男性から女性への加害に限定して、その多種多様性を矮小化するもので、レイプが「親告罪」であることも併せて、レイプへの認知を阻害し加害の免罪と被害の泣き寝入りを結果的に助長するものとなっている。「無理やりのセックス」を性暴力として扱う性教育の実施は喫緊の課題である。またレイプとの関連で、性的合意年齢（13 歳）についての【政府 117】は「児童買春」と「児童の性行為誘引への合意」が同レベルで捉えられて認識の乏しさを露呈している。

### 13 出生に基づく差別

#### 13-1 婚外子問題

日本の民法には明らかに親の「地位」（立場）によって、子どもが差別される条項がある。それは非嫡出子（以下「婚外子」という）の相続分は、嫡出子（以下「婚内子」という）の

2分の1とする（民法第900条4項）という規定（以下「相続分差別規定」）である。

婚外子か婚内子かは父と母の間に婚姻関係があるかないか（父母が法律婚をしているかどうか）の違いで、子ども自身がどうすることも出来ない父母の事情によるものである。子どもには関係ない、責任のない事情である。子ども同士は平等であるべきである。

にもかかわらず、日本では未だに相続分差別規定が法改正されず、司法の場でも「合理的な差別」として許されている実情である。

しかし、婚外子と婚内子を差別する法律や行政の運用は序々に改められてきてもいる。例えば1995年3月からは住民票の世帯主との続柄を表す欄の記載にあった「嫡出子と非嫡出子」「実子と養子」をすべて「子」と統一して記載する方式が実施された。また、最高裁は日本人の父が生後に認知した外国人を母とする婚外子について国籍取得を認めない国籍法は違憲であるとの判決を出した（2008年6月4日）。それを受けて政府は国籍法改正案を国会に提出し、半年後の2008年12月5日には法改正が実現している。

確かに最高裁の多数意見は相続分差別規定を合憲としたが、立法による改正を示唆する補足意見を加えると、15名の最高裁裁判官中9名が相続分差別規定は是正されるべきとの立場である。そのため法制審議会の答申（1996年2月）でも相続分平等化を含む民法改正の法律案要綱が決定された。にもかかわらずこの13年間、政府は民法改正をしないできている。これは政府の子どもの権利条約に対する軽視と怠慢としか言いようがない。

婚外子の差別は法律婚主義から生ずるものといえが、今日のように結婚も多様化している時代で少子化が叫ばれている時代に、法律婚主義も見直される必要があるともいえる。相続分差別規定の改正により「戸籍法上」も婚内子と婚外子の区別の必要性がなくなるだろう。そのことが日本での婚内子と婚外子のあらゆる差別解消につながる第一歩であると考ええる。

### 13-2 300日問題と戸籍

離婚後300日以内に生まれた子の問題も深刻である。民法の規定で「婚姻中に懐胎したもの」と推定され、出生届を出すと母親の「前夫」の戸籍に入れられてしまうからである。前夫との関係はすでに破綻して別居中に新しいパートナーとの間で出来た子であることが明らかな場合でもそうである。

そのため真の父親の子とするには、前夫との間に親子関係がないという裁判手続（調停・審判・訴訟）をとらなければならない。当事者間では誰が父親かが明らかでも、こうした煩雑な裁判手続をとらざるを得ないのは「婚姻関係にある男女の間に生まれた子」（嫡出子）とそうでない子（非嫡出子）とを厳格に差別している法律婚主義と戸籍制度があるからである。戸籍が「家」制度にルーツをもち、「氏」単位で編製されているからである。

煩雑な裁判手続についての知識がなかったり、前夫とのかかわりを持ちたくなかったりする時には、出生届を出さない（出せない）場合もある。その場合は「無戸籍」で法的には日本国民として「存在しない」扱いとなってしまう。

煩雑な裁判手続をしないと真実の親子関係が戸籍に載らない、あるいは「無戸籍」、いず

れにしても子どもの権利条約7条の「児童は出生後直ちに登録される。児童は出生の時から氏名を有する」、8条の締約国が児童に対し「国籍、氏名及び家族関係を含む身元関係事項について」「保持する権利を尊重する」ことを約束する条項に違反すると考える。

こうした子どもの権利の救済のため、法務省は通達を出したが、通達は離婚後の妊娠に限り医師の証明等の一定条件の下で新しいパートナーの子と扱うだけである。多くの場合、離婚届を出せないまま長期間別居状態が続く中での新しいパートナーの間の子の出生という300日問題なので、これでは根本的解決にはならない。

ただ従来「出生届」がないと住民票もつくられない扱いだったが、裁判手続中との証明があれば「住民票」をつくる自治体も増えていて一定の前進はある。やはり女性のライフスタイルや価値観の多様化に即した民法や戸籍法の改正が必要と考える。

## 第Ⅳ部 領域横断的分析

### 1.4 予算と支出

#### 1.4-1 社会保障と福祉

新自由主義の継続的な推進によって EU と日本の格差はさらに拡大してきた。日本は社会保障に割り当てる財源が不十分であることは明らかである。対 GDP に占める社会保障財源（2003 年現在）は、日本 17.7%、アメリカ 16.2%となっており、日本は 1991 年では 18.9%、アメリカは 95 年で 18.3%であったので、減少傾向にある。つまり 1990 年代以降の新自由主義政策の強引な推進で、社会保障は GDP 比で緊縮の方向にすすんだことが確認できる。

各国の OECD 基準による子ども・家族分野への社会支出の対 GDP 比（2003 年）をみると、日本は 0.75%（3 兆 6849 億円）、アメリカ 0.70%、イタリア 1.30%、ドイツ 2.01%、イギリス 2.93%、フランス 3.02%、スウェーデン 3.54%となっており、わが国の比率はフランスやスウェーデンの 4 分の 1 程度という状況にある。

子ども・家庭分野への社会支出の少なさは 3 つの問題を生んでいる。

第 1 は、貧困家庭の増加にもかかわらず、そのような家庭を援助する社会保障の整備が遅れているということである。日本の貧困率（各国の勤労者のなかで中位所得者の所得の 50%以下の所得しかない貧困者が全勤労者に占める割合）は 1985 年では 12.5%であったが、2005 年では 26.9%と急上昇している。再配分後では、アメリカについて貧困率の高い国となっている。今日の貧困と格差問題はまさに政策の責任が問われている。

表）主要諸国の貧困率－再分配前と再分配後－（単位：％）

|        | 1985年 |      | 2005年 |      |
|--------|-------|------|-------|------|
|        | 再配分前  | 再配分後 | 再配分前  | 再配分後 |
| 日本     | 12.5  | 12.0 | 26.9  | 14.9 |
| アメリカ   | 25.6  | 17.9 | 26.3  | 17.1 |
| フランス   | 35.8  | 8.3  | 30.7  | 7.1  |
| ドイツ    | 26.9  | 6.3  | 33.6  | 11.0 |
| イギリス   | —     | —    | 26.3  | 8.3  |
| スウェーデン | 26.1  | 3.3  | 26.7  | 8.3  |
| ノルウェー  | 18.7  | 6.4  | 24.0  | 6.8  |
| デンマーク  | 20.1  | 6.0  | 23.6  | 5.3  |

資料出所）OECD 編『Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries』2008



第2は、「所得の再分配前」（就労や株などで得られる所得）と「所得の再分配後」（税と社会保険料などを引き、それに児童手当などの社会保障給付を加えた所得実態）を比べると、OECD 諸国のなかで唯一再配分後に再配分前の貧困率を上回っている国である。日本は社会保障が所得再配分機能＝格差是正機能を果たしていないただひとつの国となっている。

表 ） 所得の種類別 1 世帯当たり平均所得金額および構成割合

（2008年 国民生活基礎調査）

|             | 総所得                      | 稼働所得  | 公的年金・<br>恩給 | 財産所得 | 年金以外<br>の社会保<br>障給付金 | 仕送り・企<br>業年金・個<br>人年金・そ<br>の他の所<br>得 |
|-------------|--------------------------|-------|-------------|------|----------------------|--------------------------------------|
|             | 1 世帯当たり平均所得金額（単位：万円）     |       |             |      |                      |                                      |
| 全世帯         | 556.2                    | 430.9 | 94.6        | 13.7 | 4.0                  | 13.1                                 |
| 児童のい<br>る世帯 | 691.4                    | 639.3 | 31.6        | 8.6  | 5.5                  | 6.5                                  |
| 母子世帯        | 236.7                    | 185.8 | 10.9        | 1.1  | 27.6                 | 11.2                                 |
|             | 1 世帯当たり平均所得金額の構成割合（単位：％） |       |             |      |                      |                                      |
| 全世帯         | 100.0                    | 77.5  | 17.0        | 2.5  | 0.7                  | 2.3                                  |
| 児童のい<br>る世帯 | 100.0                    | 92.5  | 4.6         | 1.2  | 0.8                  | 0.9                                  |
| 母子世帯        | 100.0                    | 78.5  | 4.6         | 0.5  | 11.7                 | 4.7                                  |

資料出所）厚生労働省「2008年 国民生活基礎調査の概況」

母子世帯の統計は、2007年調査の結果

第3は、子ども・家族分野の財政投入がきわめて乏しいということである。日本の0.75%の内訳は、家族手当0.19%、出産・育児休業給付0.12%、保育・就学前教育0.33%、その他の現物給付0.11%となっている。社会保障の国際比較（OECD 諸国）をみると、日本は保育・就学前教育0.33%であるが、アメリカ0.32%、イタリア0.58%、ドイツ0.40%、イギリス0.58%、フランス1.19%、スウェーデン1.74%となっている。日本、アメリカを除いて、現物給付＝具体的なサービスに力点が置かれているのとは対照的である。後に検討する「保育の民営化」政策（4-3-7参照）は、サービス給付予算の貧困に由来しているのである。

## 14-2 教育

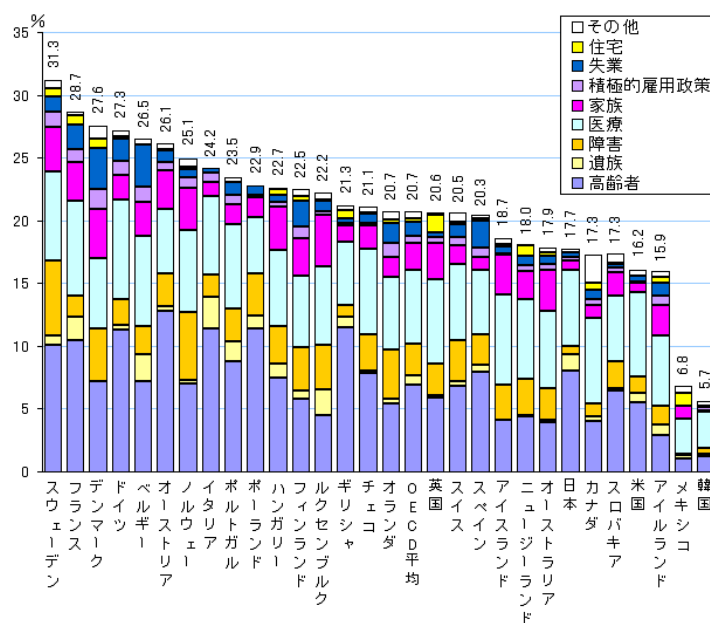
学校教育費の対 GDP 比（2005 年）でみると、その割合は 3.4%となっており、OECD 諸国のなかで公的支出が最も少ない国となっている。最近の動向をみても 1995 年では、3.6%、2000 年 3.7%であるから、この 10 年間でみても公財政教育支出は低下しているのである。

また学校教育費公私負担区分をみても、2000 年では公財政 71.0%、私費 29.0%であったが、2005 年ではそれぞれ 68.6%、31.4%となっており、公費負担が後退している。

公財政教育費支出が少ないとの批判に対して、日本政府は、日本の生徒一人当たり予算の実額は\$8378 であり 1995 年と比較すると 15%増加している。また、生徒一人当たり予算の一人当たり GDP 比は 28 となっている。いずれも OECD 諸国平均値（\$7527、26）をやや上回っているのである。

しかし、教育予算の対 GDP 比が OECD 諸国の最低クラスにあるにもかかわらず、生徒一人当たりになると平均値まで上昇するのは次の二つのことが原因となっている。まずは、この 10 年間少子化傾向が止まらず、1995 年と比べて初等・中等・高等教育機関以外の中等後教育に在籍する子どもの数は約 20%減少していること。次に、日本の教育予算が生徒数ではなく、学級数および学校数を基礎にして作成されているために、少子化傾向が教育予算総額の減少につながりにくいことである。生徒一人当たりの予算では充実している教育予算も、少子化という現象がもたらした偶然の産物なのであり、日本政府の教育に対する姿勢から生まれたものではない。

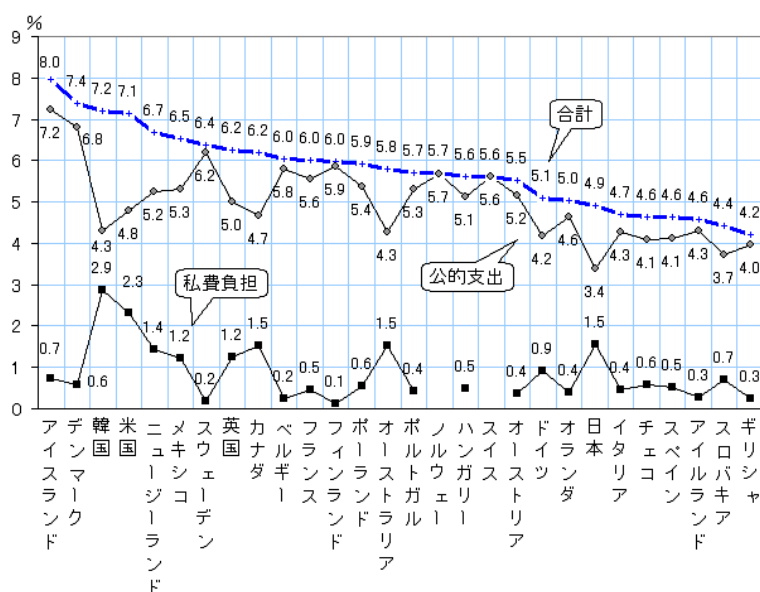
社会保障給付費の国際比較（OECD 諸国）（2003 年）



（注）税や社会保険による公的支出（Public Social Expenditure）の対 GDP 比である。トルコは不詳。  
（資料）OECD 統計データベース（data extracted on 2007/11/15）

少子化は、教育条件を向上させるとしても小額の予算で足りるので、日本の教育条件および予算にかかわる二つのもっとも大きな課題である大人数学級の解消と私費負担の軽減（私費負担の多さについては、9-4-1、9-4-2を参照）を実現する絶好の機会であった。一クラスあたりの生徒数は、義務教育標準法において40人と定められ、一クラスに40人を超える生徒を編成することは許されていない。日本の一クラスあたりの生徒数は21人から40人となる。OECDによれば日本の学級規模は28.2人となっているが、これはOECD諸国平均の21.5人をはるかに上回っている。NGOの試算によれば、義務教育標準法を改正し、一クラスあたりの最大人数を30人とし、一クラスあたりの生徒数を16人から30人までの間にするのに必要な予算は5000億円である。また、高校教育を無償化するために必要とされる額は5000億円である。両方を実現するには、公財政教育費支出を5%

学校教育費の対GDP比(2005年)



(注) カナダは2004年データ。ノルウェーとスイスの私費負担は不詳。学校教育に係る家計への政府補助金は公的支出に含み私費負担には含まない。公的支出には国際的な基金からの学校教育への直接支出を含む。

(資料) OECD Factbook 2009

増加させれば実現できるのである。

しかし、日本政府はこのような姿勢を取らずに、教育予算全体を縮小させるとともに、エリート教育および競争主義的な教育制度をさらに競争主義的なものとする施策に予算を重点配分している。例えば、悉皆方式の新学力テストには2008年度に66億円を支出している。この姿勢は、2006年改正教育基本法に基づき、2007年に政府が作成した教育振興基本計画に現れている。当初の文科省原案にあった、教員数の増加および教育予算全体の増加を内容とする記述はすべて財務省によって削除され、成果に応じた予算配分制度の実施が提案されているのである。日本政府は、2006年に制定した行革推進法において、生徒数の自然減率を上回る率の教師数を削減すべきとした。また、総務省を中心として、生徒数減が予算現に直結することを妨げている学校数の多さを解消するために、小規模学校を廃校とし、学校規模をより大きなものにしようとしている。これらの施策が、OECD諸国の平均である教師一人当たりの生徒数を増加させ、一クラスあたりの生徒数を増加等の教育条件の悪化を招くことは必死である。

このような教育予算のトレンドの基礎にあるのは、教育に関する中央政府の役割を、品質

保証という名のもとにおける競争の組織に限定し、財政的義務を地方政府に負わせるという考え方である。しかし、教育の章（9）で明らかにしたように、この政策は子どもにとってもない付加を与えている。子どもの権利条約に反する結果を広範に生み出しているこの政策を断念することが日本政府に求められている。

## 15 条件に関するナショナル・ミニマムの分権化と子どもと直に接して働く者の地位の低下

### 15-1 条件に関するナショナル・ミニマムの地方分権化

新自由主義に基づく構造改革のもとにおいて、国が設定したナショナル・ミニマムに基づいて中央政府から地方政府へ移転される貨幣が、使途制限のついている国庫負担金から、使途制限の無い地方交付金へと変わった。

地方分権化政策は、移転される貨幣の使途制限を止める代わりに、十分な税源を地方政府へと移転することを予定していた。しかし、十分な税源が移転されなかった。また交付金化された後、交付金が削減され、地方政府が財政難に陥ることとなった。この結果、子ども施策のために予算化された貨幣が中央政府から移転しても、使途制限がついていないために、他の費目のために地方政府によって支出される、という事態を全国に起こしている。地方政府が子ども施策のために使用する貨幣の総量が減少しているのである。

また、交付金化されずに国庫負担金として維持される場合であっても、中央政府が負担すべき割合が削減されている。中央政府の負担が減少しても、地方政府に移転される貨幣の量と、貨幣につけられた使途制限は維持されるので、影響は内容にも見える。しかし、負担割合は、中央政府がナショナル・ミニマムの実現に対して、どの程度の責任を持つべきなのか、ということを理論的に示すものなので、負担割合の減少は、象徴的な意味を持ちうるのである。

以下の表は、分権化政策に基づいて国庫負担金から交付金へと切り替えられた費目を、保育、障害者、教育などの分野別に整理したものである。

| 総合         |  |
|------------|--|
| 2003 年 6 月 | 経済財政諮問会議「骨太の方針 2003」、国庫負担金の廃止・縮減提案。                |
| 保育         |  |
| 2004 年度    | 公立保育所運営費 2440 億円の交付金化。                             |
| 2004 年 8 月 | 地方 6 団体、私立保育所運営費など児童保護費補助など 4600 億円削減を提言。          |
| 2005 年度    | 延長保育など交付金化。  |
| 2006 年度    | 次世代育成支援対策交付金 20 億円削減。<br>次世代育成支援対策施設整備交付金 45 億円削減。 |
| 生活保障       |  |

|             |   |
|-------------|---|
| 2004 年度     | 児童手当 2309 億円の税源移譲予定交付金化。  |
| 2005 年 11 月 | 厚生労働省、生活保護費と児童扶養手当の国庫負担率 3/4→1/2 を提案。                                     |
| 2005 年      | 政府・与党が児童扶養手当給付費、児童手当等 5854 億円削減に合意。                                       |
| 2006 年度     | 児童扶養手当給付費負担金 1805 億円削減（負担率 3/4→1/3）。<br>児童手当国庫負担金 1578 億円削減（負担率 2/3→1/3）。 |
| <b>障害児</b>  |   |
| 2003 年度     | 障害児保育事業の交付金化  |
| 2003 年度     | 障害児(者)地域療育等支援事業の交付金化  |
| <b>教育</b>   |   |
| 2003 年度     | 義務教育費国庫負担金（共済長期負担金）2344 億円削減。   |
| 2003 年 10 月 | 小泉首相、義務教育国庫負担金改革検討を指示。  |
| 2004 年度     | 義務教育国庫負担金、教職員の退職手当の税源移譲予定交付金化。<br>義務教育国庫負担金、総額裁量制の導入。                     |
| 2004 年 8 月  | 地方 6 団体、義務教育国庫負担金の中学校教職員分 8500 億円削減を提案。                                   |
| 2004 年 11 月 | 政府・与党が義務教育国庫負担金の中学校教職員分 8500 億円削減に合意。あわせて総額裁量制の導入                         |
| 2005 年度     | 暫定的に義務教育国庫負担金 4250 億円を移譲。<br>定時制高校生の夜食費・教科書代補助などの奨学奨励金の交付金化               |
| 2005 年 10 月 | 中教審「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」（現行の負担率 1/2 堅持を表明。総額裁量制の提起）                       |
| 2006 年度     | 義務教育国庫負担金 4217 億円を移譲（負担率 1/2→1/3）。<br>公立学校等施設整備費補助金 170 億円削減。             |

交付金化された費目は、保育、児童手当、障害児、および定時制・通信制高校の修学奨励金にかかわるものとなっている。義務教育および児童扶養手当については、国庫負担金は維持されているものの、中央政府の負担割合下減少している。そして、義務教育については、教員給与のために支出されさえすれば、それが非正規教員に対する支出か、正規教員に対する支出かを問わない総額裁量性が 2004 年から導入されている。それ以前にあっては、義務教育費国庫負担金は、正規職員の給与にのみ用いるとする用途制限が付いていたのが、それが廃止され、非正規職員の給与にも使用できるようになったのである。

交付金化による予算削減は、保育、児童手当、定時制・通信制高校生の奨学奨励金の支出削減を帰結している。例えば、日本保育協会が 2007 年 4 月にすべての市に対して行った調査によれば、61%の市が、交付金化後に保育予算を減少させ、そのうち 60%が人件費を削減したと回答している。また保育所に入所している子ども一人当たりの予算は、交付金後、全国平均で 3%減少している。比較的人口の多い、30 万人以上 50 万人未満の市では、平均 5%減少しているのである。定時制・通信制高校生に対する奨学奨励金の地方政府による支出減

に対しては、日本高等学校教職員組合および日本教職員組合からも強い批判が寄せられている。

## 15-2 子どもに直に接しながら働く者の地位の低下

ナショナル・ミニマムの問題点として指摘しなければならないのは、保育士、学童指導員、教師、児童養護施設の職員、児童福祉司など、子どもに直に接しながら働く者の地位に関するナショナル・ミニマムが、低いまま維持されているばかりでなく、近年にあってはさらに低いものとなってきている、ということである。

クラスサイズなど、子どもに直に接しながら働く者一人がケアしなければならない子どもの数に関する情報、および、給与などの待遇についての情報は、保育士については4-3-3, 4-3-4, 4-3-5において、学童保育指導員については4-4において、児童福祉司については4-9-2, 4-9-3において、児童養護施設の職員については4-8-1において、教師については9-1-4, 9-3-7, および、9-3-8において提供されている。

## 16 政策調整・立法政策

### 16-1 政策、法改正一覧

日本政府は第2回政府報告審査以降、子どもの権利のほとんどすべての領域にわたって、その基本原理を根本的に変える重要な政策を公表し、それらの政策を実行するために、関連する法令の改正を行い、あるいは、新しい通知を出してきた。

第2回政府報告審査以降における主要な政策文書、法改正、通知一覧

| (1) 内閣府関連法及び内閣策定プログラム |                        |
|-----------------------|------------------------|
| 2003年7月               | 次世代支援対策推進法・少子化対策基本法の制定 |
| 2004年6月               | 少子化社会対策大綱の策定           |
| 2004年12月              | 子ども・子育て応援プランの決定        |
| 2006年10月              | 教育再生会議設置               |
| 2007年1月               | 教育再生会議第一次報告            |
| 2007年6月               | 教育再生会議第二次報告            |
| 2007年12月              | 教育再生会議第三次報告            |
| 2007年12月              | 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略の決定 |
| 2008年1月               | 教育再生会議最終報告             |
| 2008年7月               | 教育振興基本計画の策定            |
| 2008年12月              | 青少年育成施策大綱の見直し          |
| 2009年7月               | 子ども若者育成支援推進法の制定        |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>(2) 自治体における子ども条例の制定</b> |   |
| 2000 年～                    | 青少年健全育成条例の見直し、補導条例、子育て条例制定など、生育環境への介入統制を強める条例制定             |
| <b>(3) 子どもの定義</b>          |   |
| 2008 年                     | 成人年齢（日本では 20 歳が成年）を引き下げの検討開始                                |
| <b>(4) 国籍</b>              |   |
| 2008 年 12 月                | 国籍法改正   |
| <b>(5) 体罰</b>              |   |
| 2007 年 1 月                 | 教育再生会議第一次報告、体罰容認  |
| 2007 年 2 月                 | 文部科学省初等中等教育局長通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」、身体的苦痛の伴わない有形力の行使を容認 |
| 2008 年 12 月                | 青少年育成施策大綱、体罰容認  |
| 2009 年 4 月                 | 有形力の行使の体罰該当性を否定する最高裁判決                                      |
| <b>(6) 家庭支援</b>            |   |
| 2000 年 11 月                | 保護者への措置導入についての少年法の改正  |
| 2004 年 11 月                | 要保護児童対策地域協議会設置についての児童福祉法の改正                                 |
| 2006 年 12 月                | 家庭教育について保護者の責任を定める教育基本法の改正                                  |
| <b>(7) 保育</b>              |   |
| 1998 年                     | 保育所の設置基準の緩和   |
| 2000 年 3 月～                | 保育所の民間委託の進展   |
| 2007 年 4 月～                | 学童保育の放課後子どもプランへの流用  |
| 2009 年～                    | 契約制に転換し保育義務を削除する動き  |
| <b>(8) 生活保障</b>            |   |
| 2002 年 8 月～                | 児童扶養手当の支給要件の縮小  |
| 2005 年 4 月～                | 生活保護の支給要件の縮小  |
| 2007 年                     | 第 1 子・第 2 子も児童手当を 5000 円から 10000 円に増額                       |
| 2009 年 4 月                 | 生活保護の母子加算の廃止  |
| <b>(9) 障害を持つ子ども</b>        |   |
| 2004 年 12 月                | 発達障害者支援法の制定   |
| 2005 年 10 月                | 障害者自立支援法の制定   |
| 2007 年 4 月                 | 学校教育法改正で、特別支援教育の開始  |
| <b>(10) 教育</b>             |   |
| 2006 年 10 月                | 教育再生会議設置  |
| 2006 年 12 月                | 教育基本法の改正  |

|                  |  |
|------------------|--|
| 2007 年 4 月       | 全国学力テスト実施  |
| 2007 年 6 月       | 教育三法（学校教育法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、教育職員免許法及び教育公務員特例法）の改正 |
| 2002 年～2007 年    | 各地で学校選択制・学校統廃合の展開                                    |
| 2008 年 7 月       | 教育振興基本計画の策定  |
| <b>(11) 少年司法</b> |  |
| 2000 年 11 月      | 少年法改正  |
| 2004 年 5 月       | 裁判員の参加にする刑事裁判に関する法律の制定                               |
| 2005 年 5 月       | 刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の制定                               |
| 2006 年 6 月       | 刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の改正                               |
| 2007 年 6 月       | 少年法改正  |
| 2008 年 6 月       | 少年法改正  |

第3回政府報告書は、ごく一部についての説明がなされているに過ぎず、しかも、それらが本条約に定められた権利の実施によりよく資するものであるかのように説明されている。

しかしながら、これらの政策文書、法改正および通知などの圧倒的に多くが、本条約の精神、基本原則および各条項と適合的でないことは、本サマリーのこれまでの章において指摘されている通りである。そして、言うまでもなく、第1回最終所見および第2回最終所見において指摘されていた法改正および政策変更に関わる勧告に応えるものともなっていないのである。このような事態が生まれた最も根本的な原因は、日本政府がそもそも本条約の画期的な意味を理解していない、ということに求められる（XXXXX 参照）。これに加えて、政策立案・調整機関が持つ4つの欠陥を原因として指摘できる。

## 16-2 本条約の法的拘束力の無視

第1は、本条約が法的拘束力を有し、いかなる政策を立案するのであれ、新しい法律を作成するのであれ、その指導原理となる、ということを日本政府がまったく無視している、ということである。第3回政府報告書の冒頭の「概要」において、青少年対策本部による青少年育成大綱の策定、教育再生会議の設置と2次にわたる報告と提言、および少子化対策基本法の制定と少子化対策大綱、子ども・子育て応援プランの策定、子どもと家族を応援する日本重点戦略の策定が指摘されている。第3回つくる会と各省庁との対話においては、これら3つの内閣府に設置されている政策調整機関においては、本条約のテキストもCRCの最終所見も、一度も資料としてさえ配布されることがないことが確認されている。

## 16-3 NGO 参加の不在

第2は、政策立案および法律作成のプロセスへの実効的なNGO参加の仕組みがまったく存在していないということである。第3回つくる会のイニシアティブにより、市民・NGO、政府、および国会議員を招集して、政府報告作成のプロセスにNGOの声を反映させる会議



を招集してきた。これ以外に、政府関係者、国会関係者と市民・NGO が条約実施上の困難とそれを解決するための方策について対話を行う機会は存在していないし、存在しても単なる儀式に過ぎない。例えば、政策立案・調整機構には、子どもの権利のために活動をしている NGO の代表は参加していない。政策立案・調整機構が、NGO から定期的にヒアリングを行うということも定型化されていない。また、内閣府レベルだけでなく各官庁レベルにおいても NGO 参加の機会はきわめて限定されている。例えば、文科省によれば、いかなる団体であれ、1 団体につき 1 年 1 回だけ、しかも、30 分しか対話を持たないとのルールが非公式に存在しているとのことである。

#### 1 6 - 4 内閣府は財界の利益を最優先としている

##### 1 6 - 4 - 1 政策立案・調整機構の人的構成

第3は、内閣府に設置された政策調整・立案機関は、本条約と子どもの権利にかかわる NGO に顔を向けない代わりに、もっぱら財界に顔を向けている、ということである。これらの機構の委員の任命に関しては、学識があること、人格が高潔であるといったことがことといったことが要件として規定されているに過ぎず、市民社会における多様な意見を反映するような形でメンバーの人選を行うべきことが規定されていない。このため、財界および財界を応援する研究者が、これらの機構において多数を占め、財界に都合の良い提言がなされてしまうのである。

第1章においてすでに指摘したように、近年に政策は、財界の主張に政府が従い、その利益を最優先としてきた。子どもに関する政策は、財界の主張する労働力政策、経済政策、規制緩和政策—すなわち福祉国家を壊す政策—に従属するものとなっている。また、労働に関する規制が緩和された中で生まれてきた貧困に対しても、実効的な施策は取られてきていない。このような政策が生まれた理由は、内閣府に設置された政策立案・調整機構の組織の在り方に起因しているのである。

##### 1 6 - 4 - 2 条約上の政府の義務の放棄

そして、近年の子ども政策のすべてにおけるキーワードとなっている「支援」という言葉は、このような政策調整機構によって生み出されたものなのである。本条約は、子どもの権利を実現するための政府として、消極的義務—介入を控える義務—および積極的義務—条件整備や保護を行う義務—を予定している。「支援」という言葉はまさにこのような義務を曖昧にするために作られたのである。

政府は、「支援」の名の下、一方で、家庭のプライバシーや子どもの自由に干渉している。支援を口実として、子ども、家族、学校、地域など、子どもが係わるあらゆる生活領域への介入支配が進み、子どもらの権利が根幹から侵される体制に転化する危険がある。例えば、子ども若者育成支援推進法では、「社会生活を円滑に営む上での困難を有するもの」への支援を目指し、国・地方公共団体を含む教育、福祉、保健、医療、矯正、更正保護、雇用その

他支援に関連する分野の事務に従事するすべての者を関係機関等とした上で、適切な関係機関等に対象者を誘導するよう勤めるなどとしている。しかし、いかなる者がいかなる機関の対象者であり、いかなる対応が適切な支援であるかを明らかにしていない。

政府は、他方で、福祉および教育サービスの供給と受領は“市場”でなされるべきこと、すなわち、子どもや親は政府以外の主体から供給されるサービスを契約によって手に入れるべきと主張している、政府の積極的義務の履行を拒否している。例えば障害者について、障害者自立支援法は、「社会生活ができるよう、必用な障害者福祉サービスに係る給付その他の支援」などを目的として制定されたとされているが（para346）、入所型の施設利用のためには契約を必要とし、さらに受ける利益の代償としての負担が課せられ、これまで児童福祉法により子どもの権利にたいする国家自治体の義務としてなされてきたものが、費用を負担し契約を結ばなければ受けられないことに転換している。国家自治体の義務とされた保育についても、同様な契約制への転換がめざされている。

## 16-5 中央政府への自治体の従属

### 16-5-1 政府計画を参考にして計画を立てる自治体の義務

第4は、自治体のこれらの機構への参加が法定化されていないばかりか、多くの場合、これらの機構が作成した基本計画を参考にして基本計画を作成する義務が自治体に課されているために、これらの機構が作成した計画の中に含まれている反条約的要素が、そのまま自治体へと流出する仕組みとなっている、ということである。例えば、青少年育成施策大綱は、内閣総理大臣を本部長とし、関係省庁の大臣を構成員とする青少年育成施策本部で策定され、教育再生会議の報告は、内閣が設置し人選した会議で報告が取りまとめられ、教育振興基本計画は、政府が策定し国会に報告し、地方公共団体はこれを参酌し基本計画を定めねばならないとされ、子ども若者育成支援推進法は、首相を本部長、閣僚を本部員とする若者育成支援推進本部が大綱を策定し、地方自治体は大綱を勘案した計画を作成するよう努めるものとされている。

また、子どもの権利条約を政策立案および法律作成の指導原理として位置づけないという日本政府の姿勢が、自治体にも伝播している。子どもの権利条約をもとにして自治体の施策・計画作りを自治体に行わせるべく自治体に働きかけてきた多くの NGO・市民は、「政府が権利条約を基礎においていないのに、なぜ自分たちがそれをしなければいけないのか。」との対応を自治体から受けているのである。

### 16-5-2 子ども条例は子どもの権利を反映できない

この10年の間、自治体においては子ども条例を制定するのがファッションとなってきた。それらの条例は、子どもの権利を子どもの自己決定権と同一視し、子どもを大人と同じように扱うべきだということを内容とするもの—子ども解放論的子ども条例—となるか、あるいは、子どもの権利を子どもの保護と件ある大人への従属と見なして、子どもを管理すべき

であるとするもの—子ども管理的子ども条例—のいずれかであった。こ規制緩和と自己決定と、それがもたらす社会の不安定化に管理と罰で対応すべきだとの財界の主張を取り入れた中央政府の計画に従って、自治体が条例を作成しているからである。

#### 16-6 教育基本法全面改正と少年法改正

以上のような欠陥を抱えている政策立案・調整の仕組みもとにあつては、本条約に反する法改正が行われても何ら不思議はない。政府が実施した法律分野における変化は、各領域において、子どもの権利保障を進めるのではなく、これを後退させ子どもへの侵害を強めるものとさえなっている。例えば教育の分野における改革は、過度に競争的な教育制度を改め、すべての子どもに人格、才能、能力を、可能な最大限度まで発達させることを保障するものとしてではなく、国家や教育行政による管理・統制強化に基づく、「日本と世界の未来を担う」人材育成の手段に転化し、少年司法の分野における改革は、少年が人間としての尊厳を取戻し、社会に復帰し建設的な役割を担うことを保障するものとしてではなく、「犯罪」少年のみならず、問題少年を容赦なく身柄を拘束し、処罰や制裁を加え、社会に復帰し難くする方向を進めるものとなっている。

#### 17 裁判所による条約の援用

第一回・第二回最終所見とも、裁判所によって、直接援用可能であるにもかかわらず、現実には援用されていないことを懸念し、第一回最終所見は、援用された事例に関する詳細な報告を求めている（第1回 para7.29、第2回 para10.）、しかし政府報告は、「条約の規定を直接適用し得るか否かについては、これまで・・・明示的に判示した裁判例はないが、政府としては、当該規定の目的、内容及び文言等を勘案し、具体的場合に依じて判断すべきものと考えている」という第二回政府報告を引用して、すませている（para23.）。

条約は子どもを権利行使の主体とするそれまでになかった提起をし、子どものあらゆる行動領域にカバーする子どもの権利を明らかにし、その実施を求めてきた。条約はそれまでになかった提起をしているのである。政府自身が認める、15年が経過しても1件の適用した裁判がないという事実は、条約の実施にあたって司法が適切・有効に機能していないことを推測させる。

最高裁大法廷は、条約の適用としてではないが、非嫡出子の届出による国籍取得における差別が問われた裁判において、「国籍法3条1項が、日本国民である父と日本国民でない母との間に出生した後に父から認知された子につき、父母の婚姻により嫡出子たる身分を取得した場合に限り日本国籍の取得を認めていることにより、国籍の取得に関する区別を生じさせていることは、遅くとも平成17年当時において、憲法14条1項に違反する」との判決を下し、その判決理由の中で、国籍法の規定はその立法当時は、立法目的自体合理的な理由があったが、その後のわが国を取り巻く国内的、国際的な社会的環境等の変化に照ら

し、準正を出生後における届出による日本国籍取得の要件としておくことが、立法目的との間に合理的関連性を見出すことがもはや難しくなったとし、その国内法的、国際的な社会的環境等の変化の一つとして、わが国が批准した条約が、児童が出生によっていかなる差別も受けないとしていることを挙げ、条約を違憲判断を補強する資料として活用したのである。初めての活用事例であり、評価されなければならないとともに、今後裁判実務が条約を積極的に適用してゆく端緒となることが期待される。

それと同時に、その他の裁判では、条約の適用を求める要求が、無視され、あるいは無視されなくても、拒否される事態が続いている。そしてその背景に、裁判官が条約の原則・規定・最終所見・一般的意見などについて理解を欠いていることがあることが疑われる。

たとえば1988年2月24日福岡地裁判決は、生徒の一人が卒業証書授与に際し行う決意表明において、生徒たちが卒業式のために作成したゲルニカの絵の模写をステージ正面にかかげなかったことについて、「深く怒り、そして侮辱を感じています。校長先生は、私達に対して、私達を大切に思っていなかったようです。ゲルニカには、平和への願いや私達の人生への希望も託していたというのに、貼ってくださいませんでした。私は、怒りや屈辱をもって卒業します」と述べたことで式場がざわめいた際に、教師の一人が「聞いてください！子どもの言っていることですから」と述べたことを含めて戒告処分になったことが争われていた事例であるが、生徒の発言について、「子どもは単なる保護の対象ではなく、意見を表明する主体と認識されるべきであるが、右権利は無制限に意見表明を認めるものではなく、時、場所、内容、方法等具体的態様によって当該意見表明行為としての表明行為に内在する制約があることを考慮すれば、意見表明行為が社会通念上否定的に評価される場合があることは当然である。・・・右生徒の発言が卒業証書授与の際の決意表明におけるものであることを、考慮すれば、これが適切なものであると評価することはできない」と、条約の意見表明を正面から受け止めなければならないという保障に真っ向から反する判断を行っている。

また2009年4月28日最高裁判決は、小学校2年生の子どもが先生の背中におおいかぶさるようにして肩をもみ、ふりほどかれたのでさらにとおりかかった6年生にじゃれつくように蹴りはじめたのを制止され、職員室に向かおうとした教師のでん部付近を2回ばかり蹴って逃げ出したのに対し、教師がこれに立腹して、追いかけてつかまえ、胸元の洋服を右手でつかんで壁に押し当て、「もう、すんなよ。」と叱ったという事件について、胸元をつかむというのは、けんか闘争の際に見られる不穏当な行為で、子どもの年齢、先生との身長差、それまで面識がなかったことなどから、子どもの恐怖心は相当のものと思われ、社会通念にてらし教育的指導の範囲を逸脱する体罰にあたると判断した原審の判断を誤りとし、先生の行為は有形力を行使したものではあるが、一連のわるふざけに対する指導として行われたもので、肉体的苦痛を与えるために行われたものではないから、自分が蹴られたことに立腹して行ったのは、やや穏当を欠くが、目的・態様・継続時間から考え、教育的指導の範囲を逸脱するものではないという、明らかに条約12条、37条に反する判断を、5人の裁

判官の全員一致で行っている。

このように、司法が条約を適用できない背景には、裁判官が条約の原則・規定・最終所見・一般的意見などについて理解を欠いている。あるいは誤った理解をしている現状がある。裁判官に条約の研修が徹底していないことを物語るものである。

## 18 権利救済機関、人権機構

第一回・第二回最終所見は、いずれも、条約の実施を監視するための独立した全国的なしくみが存在しないことについて懸念を表明している（第一回 para10 第二回 para14）。第二回最終所見は、地方における地域オンブズマンの設立、人権擁護法案が提出されたことは、歓迎するがこの法案の人権委員会が、独立性と実施を監視する権限を明示的に与えられていないと懸念し（para14）、一般的意見2号に照らし、(1) パリ原則に従い、人権委員会が独立しかつ効果的な機構であることを確保するために法案を見直すこと。(2) 人権委員会に、条約の子どもの権利侵害に対し救済を提供することができる明確に規定された権限が付与されていることを確保すること。(3) 地域オンブズマンの設立を促進し、それが人権委員会と連携する仕組みを設立すること。(4) 人権委員会、地域オンブズマンが適切な人的財政的資源を提供され、子どもが簡単にアクセスできることを確保すること。を各勧告している（para15）。

政府報告書は、第一回最終所見で、独立性と権限・強制力を欠くとして強化を求められた法務省の人権相談などの取り組みや、子どもの人権専門委員などの拡充に触れるにとどまり、内容を強化して法律化することを求められた人権擁護法案の強化の試みに触れていない（para27～30）。人権擁護法案は、最終所見が求める強化の努力がなされないまま国会の解散により廃案となり、その後も、最終所見に応えた強化をして再提出する試みは全く進んでいない。

なお人権擁護法案は、一般の人権擁護に関するものである。子どものための機関ではない。一般的意見2号は、子どもの人権擁護機構が一般の人権擁護機構と異なる必要を有する理由について、「子どもがその発達上の状態ゆえにとくに人権侵害を受けやすいこと。子どもの意見が考慮にいれられるのはいまだ稀であること。ほとんどの子どもは選挙権を有しておらず、人権に対する政府の対応を決める政治プロセスでも意味のある役割を果せないこと。子どもは、自分の権利を保護するためまたは権利侵害に対する救済を求めるために司法制度を利用するさい、相当の問題に直面すること。そして、自分のお権利を保護してくれるかもしれない機関に対する子どものアクセスは一般的に限られていること」（para 5 訳文は、ARC 平野祐二の子どもの権利・国際情報サイトによった）を挙げ、そのための配慮を求めている。しかし人権擁護法案の審議にあたっては、子どもの人権のため必要とされる特別な理由に応える配慮については、論議も検討も全くなされていない。

なお地方自治体におけるオンブズマン設置自治体の数は、政府報告書によると5団体と

されており、その後少し増えているが、約1800存在する地方自治体のごく一部に過ぎない。また自治体のオンブズマン設置にあたっては、子どもの権利救済が子どものわがままを許すとする根強い抵抗があり、限られた自治体の予算の下で、設置がためられる事情があり、これについては国家的広報の遅れと、この点での自治体への助成・補助が弱体であることが指摘されている。しかしそれに対応する取り組みはない。

## 19 条約・報告の広報

第一回報告は、条約の原則及び規定、とりわけ条約が権利の十全な主体としての子どもという見方を重要視していることについての認識を、子どもにも大人にも、社会のあらゆる部分に広く普及し、促進するために取られた措置が不十分であること、少数者の言語で利用することができるようになっていないこと、専門家集団に子どもの権利に関する研修を提供するためにとられた措置が不十分であることについて懸念が表明され（para11）、第二回最終所見は、子ども、公衆一般、及び子どもとともにまた子どものために働いている多くの専門家が、本条約および本条約の採用する権利に基礎をおくアプローチを十分に認識していないことに留意し（para20）、① 本条約、特に子どもが権利の主体であるという事実に対する公衆一般および子どもの認識を高めるためのキャンペーンを強化すること、② 子どもとともにまた子どものために働いているすべての者に対して、条約の原則および規定に関する計画的かつ体系的な教育および研修を継続して実施すること、③ 認識向上キャンペーン、研修および教育的プログラムが、態度の変化、行動、および子どもの取扱いに対してどのようなインパクトを与えたかを評価すること、④ 人権教育、特に、子どもの権利に関する教育を学校の教育過程に導入することを各勧告している（para21）。

政府報告は広報・研修の問題について、条約の広報（para 78～87）、学校教育カリキュラムへの反映（para88）、児童とかかわる公務員等への条約に関する教育（para89～100）、専門教育・服務規程において条約が組み込まれている程度（para 101～103）、NGO の条約啓蒙・啓発キャンペーンへの参画と NGO の活動の支援（para 104.105）、報告の公開・広報措置（para106.107）など、多くの項目を使って説明している。しかしそこには広報・教育について行なったことについての報告はあるが、その内容が最終所見の求める本条約の採用する権利に基礎をおくアプローチに添ってなされているかどうか、現実にはその広報・研修の結果どのような成果があがり、あるいはどのような困難があり、それをどう克服したかについては、いずれも全く報告されていない。

まず政府は条約の広報について、かなりの努力をしているというが、子どもも大人も条約の内容については、ほとんど理解していないのが現状である、子どもについては、学校の教科書に取り上げられていることもあって、高校生になると条約を知っているものは多いが、肝心の条約の内容を知っている者はわずかである。基礎報告 059 は、2006 年中学生 540、高校生 298 から寄せられたアンケートの回答を学年ごとに集計した結果、「子どもの権利条

約」という言葉を聴いたことがある者の割合は、中学生で 21～28%、高校生で 72～93%あったが、条約の内容については、中学生は 88～77%が、高校生でも、70～80%がわからないと応えている。教科書で条約の知識を持つ可能性のない大人については、その結果は惨憺たるものがある。基礎報告 182 は、2008 年に行った中学校の保護者 292 名からのアンケートの回答であるが、「子どもの権利条約」を知っている者の割合は、25.4%、そのうち内容について、知らないものが 26%となっている。政府の広報の成果はあがっていないのである。

地域において広報の先端をになう市町村における広報がどうなっているかについては、基礎報告 73 が群馬県、基礎報告書 211 が宮崎県を調査した結果である。2005 年 9 月群馬県で行なった調査では、条約についての広報を行なった自治体は、27%に過ぎず第一回最終所見直後に行なった調査の 35%から大きく後退している。2007 年宮崎県で行った調査では、条約を住民に知らせるための方策をとった自治体は、12.5%であり、2002 年調査の 47%から大きく後退している。そして方策をとらなかった理由の一つとして、条約を批准した当時に行っていたが、毎年行なう必用がないというものがある。この地域における条約の広報の後退は、上記保護者の中での条約・その内容を知らない層を生み出していることと無関係とは思われない。

学校における子どもへの広報は、2007 年宮崎県の学校調査の結果である基礎報告書 211 にまとめられている。2006 年度に条約を周知徹底する方策をとったかという質問に対するとった学校と取らない学校との比率と、とらなかった理由は、下記のとおりである。現場で優先する課題として捉えられていない状況があらわれている。

| 学校  | 教師にとった学校：とらなかった学校 | とらなかった理由                                      | 児童生徒にとった学校：とらなかった学校 | とらなかった理由                                     |
|-----|-------------------|---|---------------------|--|
| 小学校 | 4 : 2             | 他にすることがたくさんあった<br>人権教育の研修で触れたが周知徹底までにはいたっていない | 2 : 4               | 時間が確保できなかった。<br>機会をとらえて子どもたちの人権とそれを守る指導をしている |
| 中学校 | 12 : 6            | 熟知しているのは当然で周知徹底までしていない<br>認識不足                | 10 : 8              | 優先順位であとになった。<br>公民の学習で実施しているから<br>認識不足       |

|      |       |              |       |              |
|------|-------|--------------|-------|--------------|
| 高等学校 | 0 : 1 | 特別な指示要請がなかった | 0 : 1 | 特別な指示要請がなかった |
|------|-------|--------------|-------|--------------|

条約を取り上げた教科書については、基礎報告書 081 で、1999 年の教科書と、2008 年の教科書を取りあげ、詳細に分析している。1999 年の教科書では、具体的な問題を取りあげ、内容も丁寧に書き込まれ、問いかけてくるものがあったが、2008 年では、条約制定の経過に中心が移され、問いかけてくるものがなくなる後退が見られる。いずれの時期においても、条約の登場時期は、現場の都合では省略されることもある学校卒業直前に設定されている。また内容においては、条約 29 条 1 項を指摘する教科書がほとんどないなど問題がある。子どもたちは条約については知っているが、条約の内容についてはほとんどの人が知っていない。それは教科書自体に上記の問題があるだけでなく、学校においてこれを活用して条約の原則を考え、自ら実践させるという営みが弱いからである。

基礎報告書 182 の保護者の回答の中には、「権利ばかりでなく、同等に義務も生じることも教えてほしい」「何もかも言いすぎると子どもは権利ばかり主張するようになる恐れがある」など、基礎報告書 279 には、教員の意見として、「条約を教えることで子どものわがまを助長させるだけになるのではないかという不安が大人にはある」、「日本はまだ自由や権利より、義務や責任が重視される社会なのではないか」など、誤った理解が広がっていることが報告されている。条約の広報・学習・研修はこうした誤った認識を克服することを課題にすべきであるが、政府はそれを課題とした取組をしていない。そればかりか、1994 年 5 月 20 日文部省（当時）通知自身が「権利及び義務をともに正しく理解させることは極めて重要で」と間違った視点を宣伝し、今回でもその通達を基本においている。前述のとおり裁判官の認識の中にも誤った理解が広がっている。いくら研修を強化しても、研修自体が誤った理解を広げたのでは、条約の広報ではなく、条約の実施を妨げる認識が広がるだけである。そうした研修が子どもの権利を基盤にして行われているかどうか。その成果の点検のためいかなる工夫がなされているか、政府に追加した情報の提供を求めるべきである。

## 20 留保・解釈宣言の撤回

留保・解釈宣言については、第一回・第二回最終所見において、繰り返し 1993 年世界人権会議のウィーン宣言および行動計画 (A/CONF157/23) に従い撤回するよう勧告を受けている（第一回 para28.第二回 para9）が、政府報告書は、いずれも撤回することは考えていない。とし、理由を説明している。しかしその理由は、全く理由になっていない。

### 20-1 37 条 (c)

まず条約 37 条 (c) の「自由を奪われたすべての児童は、成人とは分離されないことがその最善の利益であると認められない限り成人とは分離させる」についての留保について政



府報告書は、(1)「我が国の少年法においては 20 歳未満の者を「少年」として取り扱う。自由を奪われた者についても、20 歳未満の者と 20 歳以上の者を分離することとされている。

(2) これは、条約が 18 歳未満の者を「児童」として手厚い保護を加えるのをさらに一步進めて、20 歳未満の者まで広く保護の対象とする制度で、条約 37 条 (c) の規定の趣旨及び目的とも合致するものである。(3) 少年の取り扱いは、資質的に著しい差異がなく、共通の処遇を実施する必要が認められる者を集団に編成して処遇しており、個々の少年が集団内で犯罪性の進んだ者から悪影響をうけることのないよう配慮している。(4) かかる措置は条約の趣旨とも合致する。と述べている。

しかし、日本における分離は、年齢だけではなくその内容も条約の要求に反しており、年齢を除けば条約に合致しているとする政府報告は、事実と異なるもので、理由になるものではなく、こじつけとしかいいようがない。

第一に、条約は最善の利益であると認められない限り分離させるとし分離にそれ以外の例外を認めていない。ところが、刑事・少年事件の全過程における分離を定める少年法 49 条 I 項は、分離しなるべくその接触を避けなければならないとするだけで、運用にあたる者の都合（予算・捜査の便宜など）によって分離しなくてもよい場合を認めている。第二に、刑の執行について分離を定める少年法 56 条は、少年刑事施設への収容を原則とするが、一般の刑事施設の分界を設けた場所でも収容を認めている。女子を収容する少年刑事施設はなく、性による差別が疑われる。また医療にあたる少年刑事施設もなく、保健サービスを受ける権利侵害が疑われる。また下表のとおり、成人を収容する一般刑務所に、4～1 名が分散収容されており、そのような施設において完全に分離した執行が可能か、成人の悪影響が防げるか、少年にふさわしい執行が確保できるかなど、条約 37 条 (c) の留保以外の部分への侵害が疑われる。

| 年      | 一般刑事施設に 1 2 月 3 1 日に収容されている 20 歳未満の者の収容人員と施設 |
|--------|--|
| 2002 年 | 4 名新潟、3 名名古屋、2 名宮城・黒羽、1 名札幌・府中・横須賀・高松・福岡・佐世保 |
| 2003 年 | 4 名福岡、3 名宮城・黒羽・大阪、2 名名古屋、1 名千葉・長野            |
| 2004 年 | 2 名名古屋、1 名千葉・静岡・大阪・山口・栃木                     |
| 2005 年 | 4 名栃木、1 名府中・名古屋・和歌山                          |
| 2006 年 | 1 名名古屋・三重・栃木                                 |
| 2007 年 | 2 名大阪、1 名福岡、栃木                               |

矯正統計年報より作成。

## 20-2 9 条 1 項

条約 9 条 1 について、政府報告書は、児童が父母の意に反して父母から分離されないことを確保するに関して、国がとり得る措置として認められている措置により、分離が生ずるこ

とを妨げるものではない（para8）とし、(2) また 10 条 1 についても、積極的、人道的かつ迅速な方法で取り扱うに関し、「積極的」とは、出入国の申請を原則とするような消極的取り扱いを禁ずる趣旨、「人道的」とは、手続きの中で必要と認められるときに配慮を行うべきとの趣旨、「迅速」とは、手続きがいたずらに遅延しないよう取り扱いを適正に行うべきとの趣旨とする（para8）。しかしそれはそう解釈すると述べているだけで、その理由は一切明らかにしていない。

一般的意見 5 号は、留保について、勧告された「見直しののちに留保を維持するといずれかに国が決定したときは、委員会は、次の定期報告書に十分な説明をするよう要請する」（para13 訳文は、ARC 平野祐二の子どもの権利・国際情報サイトによった）としている。条約の趣旨・目的に影響を及ぼす解釈宣言は、条約法に関するウィーン条約で留保と考えられているので、政府にはその理由の説明義務があるはずであるが、その義務を尽くしていないのである。

政府は、最近両親と子どもが在留資格のないまま滞在していた事例で、日本で一定の年齢まで成長したカルデロンのり子さんについては、そのことに配慮して在留特別許可を認めながら、その両親については、在留特別許可の理由はないとして、退去強制を命じ親子分離を強要している。子どもに在留特別許可の理由があり、条約が親子分離を禁止している以上このような分離は条約に違反してできないはずである。この解釈宣言はそのようなことを可能にするもので、このような解釈宣言が、「児童が、その人格の完全なかつ調和のとれた発達のため家庭環境の下で幸福、愛情及び理解のある雰囲気の中で成長すべきであることを認め」（条約前文）で採択され、第 6 条 II で生存・発達の確保をかかげ基本理念としている条約の趣旨目的に反することは明白である。

## 第Ⅴ部 選択議定書

### 2 1 武力紛争からの保護に関する選択議定書

#### 2 1-1 はじめに

日本政府は、武力紛争における子どもの関与に関する議定書についての政府報告書において、本選択議定書を遵守していると主張している。しかし、自衛隊生徒に関連して、本選択議定書と適合的でない点が2点存在している。

第1は、選択議定書3条3項に規定された18歳未満の者の自衛隊への採用に当たって求められている「真の任意性」(genuine voluntariness)が、日本政府の後期中等教育における教育の機会均等を実現するための施策が不十分であるために、確保されていないということ。

第2は、日本政府は、自衛隊生徒が入る教育施設が、選択議定書3条5項に定める「学校」(schools)でないにもかかわらず、それをそうであると主張することにより、3条1項に定められた最低年齢を引き上げる義務を逃れようとしていることである。

#### 2 1-2 自衛隊生徒志願における「真なる任意性」の不在

この代替的報告書においてすでに述べたように(6-3-1、8-2)、政府の受益者負担政策のもとで、貧困が広がることにより、後期中等教育を受けるのに必要な経済的な負担に耐えられない家庭が多くなっている。

日本政策金融公庫民生活事業本部個融資部が2008年10月15日に公表した調査結果によれば、世帯年収に占める教育費の割合は、年収900万円以上世帯でも23.2%と収入の4分の1を占め、年収400万円未満世帯では年収の55.6%が教育費になっている。これでは衣食住など基本的な生活費に収入を回すことができない。従って、途中で子どもに対する教育をあきらめるしか選択の道はない。高校を中退していく生徒の親の中には、教員に対して、「子どもがやめるのを止めないでほしい」という親もめずらしくない。日本全国で収入の半分以上を教育費に支払わなければならない世帯が40%を超えるという厳しい状況がある。

このような状況の下にあって、自衛隊生徒になれば1年目から144,700円の給与をもらえ、無料で寮に入れ、しかも、被服類、寝具、食事も無料で支給されるということは、自衛隊生徒になろうとの誘引に十分になる。自衛隊が作成している勧誘のパフレットにおいても、これらのことが利点として宣伝されている。例えば、自衛隊東京地方連絡部田無募集事務所が作成し、学校長を通じて父母に配布された文書においては「働きながら高校に通わせようと考えていらっしゃる方…には大変便利な制度です」と記載されている。

第3条3項(a)に求められている「募集が真に任意である」との条件を満たすためには、締約国政府が、条約28条および29条に定められた義務を履行し、後期中等教育の機会均等を実現するための措置をその経済力に見合うほど十分に尽くしていることが求められる

ものと解される。そのような措置を取らないことは、自衛隊生徒になることへの子どもと親に対する不作為の誘引となり、「真なる任意性」が存在しないものと解されるべきである。そうであれば、日本政府は、選択議定書 3 条 3 項(a)に適合的でない募集をしているといわざるを得ない。

### 2 1 - 3 自衛隊生徒が入学する教育施設は「学校」ではない

選択議定書 3 条 5 項は、軍隊によって「運営または管理されている」学校への入学については、入学可能最低年齢を引き上げる義務が免除されることを規定している。自衛隊生徒が教育を受けている“教育施設”は、「学校」としての実態を有していないので、最低年齢引き上げ義務は免除されていない。

自衛隊生徒が入学する“教育施設”は「陸上自衛隊少年工科学校」「海上自衛隊第 1 術科学校」という名称を有している場合もある。「学校」という名称が用いられてはいるが、これらの教育施設は、学校教育法に規定された「学校」として認められたものではない。この教育施設の実態は「隊」である。教育施設の中には「航空自衛隊航空教育隊」との名称を有するものもある。この名称のほうが実態を良く示している。

政府報告は、自衛隊生徒は、条約 28 条および 29 条に基づく高校教育を受けているかのように報告している。しかし、自衛隊生徒は、公立高校または私立高校の提供する通信教育を受けて高校卒業資格を所得することが「できる」にすぎない。政府報告書は「3 年次終了時には、高等学校の卒業資格を取得する」（パラグラフ 20）と記述している。正確には、2004 年 9 月 27 日付で自衛隊東京地方連絡部長が中学校長に配布した「自衛体制と募集協力について(依頼)」という文書の中で示されているように、公立高校または私立高校の通信教育を受けることにより高校の卒業資格が「取得出来る」ということである。

政府報告書では、年間 1700 時間の教育が行われ、学習指導要領に基づく教育と軍隊にかかわる教育が同じ比率で提供されているとしている。この記述に従えば、学習指導要領に基づく教育は年間 850 時間、3 年間で 2550 時間行われていることになる。しかし、学習指導要領に基づけば、3 年間で 3150 時間の教育が高校卒業資格を取るのに必要である。政府報告書に記述されている時間で高校卒業資格を取ることは不可能である。

先の自衛隊東京地方連絡部長の出した文書においては、「現代科学の水を集めた自衛隊の装備品を駆使する専門技術者を養成する」ことが、“教育施設”の目的であることがはっきり記載されている。この教育施設の実態は、学校ではなく「隊」である。通信制教育を受ける便宜を自衛隊は提供しているに過ぎないのである。

このような教育施設を「学校」として認めれば、募集の年齢を 18 歳に引き上げるという選択議定書における義務を回避する住む抜け道をいたずらに拡大することになる。

## 第Ⅵ部 勧告一覧

以上の分析に基づき、第3回つくる会は、以下の110の点を日本政府に勧告するよう、CRCに提案したい。すでに述べたように、日本政府は、過去2回の最終所見を一顧だにせず、勧告に応答していない。なので、以下の勧告案リストは、これまで2回の最終所見においてなされた勧告を排除するものではなく、それらに加えられるべきものとなる。

### 1. 本条約の法的拘束力

- 1) 条約が法的拘束力を有する国際文書であることを認識し、本条約をあらゆる政策および法の指導原理として位置づけること。
- 2) CRCの採択した最終所見を尊重して本条約を実施することが締約国の義務であることを認識し、本条約と合わせて最終所見をあらゆる政策および法の指導原理として位置づけること。
- 3) 本条約が外務省の管轄なので、他の省庁は本条約の実現には責任が無いとの他省庁の間にある認識を是正するために、子どもの権利基本法の制定を含む必要なあらゆる適切な措置を取ること。

### 2. 新しい法律と政策

- 4) 国および地方公共団体は、子どもの成長発達目標が、政権与党の政策や経済的・社会的圧力によって決定されるのではなくて、先ず、一人ひとりの子どもの人間としての「人格の完全かつ調和のとれた」発達にあること、およびそれを実現するためには、子どもの生活するすべての成長発達場において、競争・評価・規律の強化に代えて、先ず「愛情、幸福、理解のある環境」が保障されなければならないことを確認し、その視点から日本の子ども施策と子ども関連法、特に、教育基本法、改正少年法、障害者自立支援法、行政改革促進法、および教育進行振興基本計画を全面的に見直すこと。
- 5) 特に、国や地方公共団体は、一定の徳目および政治的な達成目標または評価基準を定めて、家庭をはじめとする子どもの成長発達場において、それらを子どもおよび親・教師等に強制（事実上の強制を含む）しないこと。
- 6) 子どもに対する懲罰的アプローチが、本条約の精神および本条約に規定された権利と適合的でないことを認識し、少年法および学校における懲戒にかかわる新しい法および政策を見直すこと。
- 7) 条約12条が、大人の権威に服従する子どもという子ども観を否定し、子どもが権利行使の主体であり、そのためには子どもの声を受容し、それに適切に応答する大人との人間関係が必要なのだ、ということを周知するために、関係する公務員、特に、裁判官を含む司法関係者、政策調整に責任を有する内閣府関係者および文部行政担当者に対して、研修を行うこと。研修の企画と実行にNGOを参加させること。

### 3. 予算と支出

- 8) 潜在的ニーズを含む子どもの権利にかかわる施策に対するニーズを把握し、それをもとに、欧米先進国における公費支出の対 GDP 比を参考にしながら、子ども・家庭分野および教育分野への支出を増加させること。
- 9) 子ども・家庭分野においては、保育などのサービス供給のための予算を増額するとともに、貧困と戦うために社会保障給付を増加させること。
- 10) 教育分野においては、クラスサイズの縮小および高校および大学への無償制の導入などにより私費負担を大幅に減らすための予算措置を講じること。
- 11) 分権化により一般財源として地方政府に配分される子どもに関連する予算を、国庫負担金制度に戻すこと。具体的には、保育、児童手当、障害児保育、および定時制高校生の夜食費・教科書代補助などの奨学奨励金を国庫負担化すること。中央政府の子どもの権利に対する責任を明示するために、国庫負担の割合を増加させること。義務教育費国庫負担金の総額裁量制を見直すこと。

### 4. データ収集システム

- 12) 貧困が子どもに与える影響および貧困家庭において子どもが直面している困難を明らかにするために、貧困に関するデータ収集体制を確立するとともに、新しい施策の策定に当たって新しく収集されたデータを用いること。
- 13) 民営化政策の下においてサービス提供者が多様化していることにかんがみ、公立、非営利団体立、営利団体立といった設置主体別に、学校、保育園、学童保育施設、児童養護施設等の施設における、サービスの質、条件、子どものために働く者の地位などのデータを収集し、公表すること。
- 14) 教育制度の過度に競争主義的な性格をより過度にすることの無いように、新学力テストによるデータ収集を、悉皆方式ではなく、抽出方式に変更すること。
- 15) 新学力テストによって得られたデータに基づいて、親の収入が学力に与えている影響を明らかにするとともに、親の収入によって学力が左右されないようにするための施策の開発のために利用すること。
- 16) 離婚により多くの親子が接触を絶たれていることにかんがみ、面接交渉に関するデータの収集体制を確立し、離婚後の親子の実情を明らかにして公表すること。そのデータを今後の改善施策に反映すること。
- 17) 受容的で応答的な人間関係の、家庭、保育所、学童保育、学校などの場における実現の程度を質的および量的に評価するための指標を、NGO との協力により開発すること。

### 5. NGO 参加

- 18) 政策調整機関のメンバーに市民社会からメンバーを任命する際には、市民社会における

多様な意見を公平に反映するように任命すること。

19) 子どもの権利の実現のために活動をしている NGO の法案策定および政策策定への参加を、パブリックコメント方式以外の方式により、定型化すること。

20) 各省庁と NGO との継続的な対話を阻害している各省庁の設定した非公式のルールを見直すこと。

21) 教育、保育、学童保育、児童養護施設、児童相談所、子育て支援に関する法および施策を策定する場合には、教員団体、保育士団体、学童保育指導員、児童養護施設指導員などの職員組織との対話を行い、現場において認識されている問題や課題に応えることのできる施策を設定すること。

## 6. 研修および広報

22) 財界関係団体が新しい政策および法に与えている影響力に鑑みて、財界関係団体に対して、本条約の意義、特に、本条約が法的拘束力を有するものであること、および、本条約の中心的な意義が子どもの人間としての成長発達にあることを周知すること。

23) 法案および政策立案に当たっている高官が本条約の存在すらも認識できていないことに鑑み、これらの者に対する研修を強化し、研修に NGO を参加させること。

## 7. 外国人・少数民族・アメラジアンに対する差別

24) 政府は、労働者として移入してくる外国人労働者の増加に鑑み、これらの外国人労働者の子どもが、母語で教育を受ける機会および自国の文化を学ぶ機会を保障するために、民族学校やインターナショナル・スクールの小中学校課程を修了したもの、中学校卒業資格を認め、日本の高校を受験する機会を与えること。

25) 外国人労働者の子どもが日本語を学ぶ機会を保障するために、法律を改正し、「日本語科」教員免許の開設、「外国語としての日本語」科目の設置等を行うこと。

26) 外国人労働者の子どもの就学状況に関する調査を行い、子どもたちが直面している困難を明らかにし、政策立案のために用いること。

27) オーバー・ステイをしている家族の子どもが、家族から引き離されない権利、および、日本における教育を受ける機会を継続し、人間関係を継続する権利を保障するために、アムネスティの導入など、出入国管理法を改正すること。

28) アイヌ先住民族について、先住権に関する立法処置を行い、アイヌの子どもたちのアイヌ語を含む文化・およびその歴史の学習と高等教育への容易なアクセスの実現をはかること。

29) 公立学校に通うアメラジアンへの支援体制及び多文化教育の充実、アメラジアンスクールへの十分な行政支援を行うこと。

## 8. ジェンダー

- 30) 日本政府は、一部の団体が行っているジェンダー・バッシングという、歴史に逆行した横暴を放置し、それに加担するのではなく、ジェンダー平等、人権保障の観点から、毅然たる態度をとり、防止するための啓発活動をすること。
- 31) 女性差別撤廃委員会の勧告（2009年8月）にあるように、未だに伝統的性役割に縛られている教育を改善するため、教育基本法に「男女平等（gender equality）教育を推進する条項」を再度設けること。
- 32) 男女平等の観点から、職業教育、家庭経営・子育て、性教育関連の教科の充実および授業時間数を確保し、教科書の日本軍「慰安婦」記述を復活させること。
- 33) CEART 勧告（08年12月）が指摘した、どの学校でも日常の教育に関しては男女の教員が互いに助け合っているにも関わらず教員に関する政策・ガイダンスの決定において「あらゆるレベルで両方の側（政府、教員団体）に女性の代表がきわめて少ない」状況を是正すること。

## 9. ナショナル・ミニマム

- 34) 子どもに直に接して働いている大人、すなわち、教師、児童福祉司、保育士、学童指導員などの地位を向上させるために、正規職員を増加させるほか、その資格、給与、労働時間などに関するナショナル・ミニマムを新しく設定し、あるいは既存のそれを改善すること。
- 35) 子どもが直に接している大人と受容的で応答的な人間関係を持つ権利を実現するために、ナショナル・ミニマムを改正し、教師、保育士、学童指導員、児童福祉施設指導員一人当たりの子ども数を減らすこと、また、クラスサイズを縮小すること。
- 36) 学校、保育所、学童保育所の施設・設備基準を向上させるために、ナショナル・ミニマムを新たに設定し、あるいは既存のそれを改善すること。

## 10. 子どもの意見の尊重

- 37) 国または地方公共団体は、子どもが人間としての尊厳を持ちながら成長発達するためには、家庭や学校をはじめとする子どもの成長発達の場合において、子どもの本能的な欲求表明に対して親や教師等子どもと直接にかかわる者が継続的かつ受容的に応答することが不可欠の原点であり、かつそうすることがそれらの者の責務であることを、あらゆる機会を通して意識向上のための啓発キャンペーンを行うこと。
- 38) 子どもの成長発達のすべての場において「受容的・応答的な人間関係」が構築できるよう立法および行政上の措置を講じるとともに、親や教師等がその責務を容易に遂行できるように当事者にとって利用しやすい精神的・経済的・社会的サポート体制を確立すること。
- 39) 本条約の実施に当たっての困難を解決するためには、子どもに自由に意見を表明させ、子どもに直に接している大人がその声を受け止め、それを検討し、その背後にある要求を見極めることが重要であることを理解すること。



40) 子どもに直に接して働く大人に自律性を認め、その労働条件を改善することにより、子どもの声に耳を傾ける余裕をこれらの大人に与えること。

41) 学校および児童養護施設において発生しているさまざまな問題、特に、不登校、いじめ、校内暴力、体罰を解決するために、そこで働く大人と子ども、父母との対話を助長し、現場から提案された改善策を真剣に受け止めること。

42) 家族に関する紛争、特に父母の離婚において、子どもが率直に意見を表明できる環境を整え、その意見が適切に考慮されることを確保するために、子どもに対するカウンセリングサービスおよび、子どもが両親と定期的なコンタクトを持つ権利を有することなどを教える両親に対するカウンセリングサービスなどを実施すること。

#### 11. アイデンティティの保全

43) 離婚後 300 日以内に生まれた子どもを前夫の子どもと推定し、前夫の子と登録することとしている民法の規定を改正すること。

#### 12. メディアへのアクセス

44) 子どものインターネットなどへの平等なアクセスを確保すること。

45) 人間関係を喪失した子どもがその逃避場所としてメディアを用いること、あるいは、そのような子どもたちを性的に搾取する手段としてメディアを大人が用いることを防止するために、あらゆる適切な措置をとること。

#### 13. 体罰

46) 文部科学省初等中等教育局長通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」（2007 年 2 月 5 日）において合法とされている「身体的苦痛を伴わない実力の行使」が、「児童の人間の尊厳に適合する」懲戒を求めている条約 28 条 2 項と反していることを認識し、これを撤回すること。

47) 児童養護施設内における指導員による頻繁な体罰の使用の原因が、一人の指導員がケアをしなければならない子どもの数が過度に多いことにあることに鑑み、施設の職員を直ちに増員すると同時に、体罰を用いない規律のあり方を開発し、それについての研修を実施すること。

#### 14. 親の第 1 次的養育責任と援助

48) 父親および母親が共同して育児や養育を行うことができるように、それを妨げている、特に父親にかかわる、労働慣行を改善するために必要な調査、意識向上キャンペーン、関係者との話し合いや調整、その他の適切な措置をとること。また、あらゆる形態の労働に従事しているシングル・ペアレントについて、労働契約にない時間外労働を事実上強制しないように、同上の必要かつ適切な措置をとること。

#### 15. 保育・学童保育—家庭環境および代替的ケア—

- 49) 公費支出削減を最優先にした民営化政策を中止し、女性労働力率の顕著な上昇に対応するために、公立施設を基本にした保育所・学童保育の新增設によって対応すること。
- 50) CRC の一般的注釈第 7 号に示された乳幼児の権利を保育施策の基礎に置くこと。
- 51) 乳幼児の権利を日常的に保障するために必要とされる保育園の施設・設備に関する適切なナショナル・ミニマムの内容を明らかにすること。
- 52) その基準を満たす公立保育園の地方政府による増設を助長すること。
- 53) 設置主体の如何を問わずすべての保育園がそのような基準を満たすことができるよう援助を与えること。
- 54) 保育園の保育士の地位をその職責に見合ったものへと向上させること。
- 55) 非正規雇用の保育士の割合を減少させること。
- 56) 学童保育を施設として法的に承認し、施設・設備に関するナショナル・ミニマムを設定すること。
- 57) 学童指導員の地位を向上させるために、正規雇用化し、給与を引き上げること。

#### 16. 離婚時における子どもの権利—家庭環境および代替的ケア

- 58) 裁判所で月 1 回以上の面接交渉が認められたのが 2007 年で約 3 割に留まっていることに鑑み、裁判所が、子どもの権利条約の第 9 条 3 項に基づいて面接交渉を調整することを確保すること。
- 59) 離婚手続きにおける子どもの意見表明を確保するために求められる措置の検討を開始すること。また、子どもの意見聴取に際し、片親引き離し症候群（PAS : Parental Alienation Syndrome）を考慮すること。
- 60) 父母が離婚しても子どもは双方の親との交流を持つ権利があることを法律により確認し、面接交渉を子どもの権利という視点から早急に法制化すること。
- 61) 離婚後も父母双方が子どもの親として責任を持って子どもと関わって行けるようにするために、離婚後も父母共に親権者となる共同親権制度を導入すること。共同親権制度を取らない場合であっても、未成年者の養子縁組にあたっては双方の親の同意を要件とすること。
- 62) 養育費不払いに対する制裁措置を制度化し、支払われない養育費の実効ある請求方法を整備すること。
- 63) 離婚に際して父母への教育プログラムを義務化するなどし、離婚が子どもの生活に与える影響や子どもの受けるストレス、面接交渉、養育費、その他離婚に伴って検討すべき事項について、離婚する親が学ぶ機会を充実させること。
- 64) 父母の離婚を経験する子どものための自助グループ、カウンセリング、教育プログラム、絵本等の充実をはかること。

65) 面接交渉の仲介をし、父母が直接連絡を取り合わなくても面接交渉が実施できるような面接交渉支援機関を各地に設置し、そのサービスを充実させること。

#### 17. 代替的家庭環境—家庭環境および代替的ケア—

66) 政府は、増加する児童虐待に実効的に対応するため、また、里親に措置される子どもの数を増加させるために、児童相談所における児童福祉司の数を抜本的に増員すること。

67) 増加する虐待に対応するために一時保護所を増設し、児童虐待を取り扱う専門家を配置すること。

68) 家庭環境を奪われた子どもに代替的な家庭環境を与えるために、乳児院および児童養護施設の子ども/職員比率を飛躍的に向上させ、また、職員の給与および勤務条件などを改善し、職員の地位の向上を図ること。

69) 家族再統合を実現するために、児童養護施設における専門相談員を増員すること。

70) 里親制度を充実させるために、実親の親権の制限のあり方を検討し、関係者・機関の理解を向上させるためのキャンペーンを行うこと。

71) 里親委託終了後においても子どもと里親が必要なサービスをうけられることを確保し、かつ、子どもの出自を知る権利を確保するために、関係機関における書類の保存について改善すること。

#### 18. 自殺と思春期における健康

72) 上昇している思春期の子どもの自殺率に対応するために、子どもが容易にアクセスすることのできる相談活動を、NGO との協力の下において全国的に実施すること。

73) 自殺率の増加の根本原因が、過度に競争主義的な教育制度およびそれをさらに競争主義的なものとする近年の教育政策の下にあって、子どもが自己肯定感を育むにあたって著しい困難に直面していることにあるので、教育政策を包括的に見直すこと。

74) 家庭の貧困が子どもの精神的および身体的健康に与えている影響を調査し、親の収入にかかわらず、子どもが健康的に暮らすために必要とされるあらゆる適当な措置を取ること。

#### 19. 障害児

75) 通常学校・学級に障害を持つ子どもを措置するだけでは共に学び、共に育つというインクルージョンという理念を実現したことにはならないことを認識し、通常学校・学級にいる障害を持つ子どもの特別なニーズを満たすために、人的資源および財政的資源を抜本的に増加させること。

76) 特別支援学校および特別支援学級へのニーズが増加していることに鑑み、特別支援学校の統廃合および寄宿舎の廃止政策を見直すこと。特に、大規模化した学校の施設の貧困を改善するために、緊急に財政的措置を講じること。

77) 障害者自立支援法に採用された受益者負担原則が、条約 23 条 3 項に反することに鑑

み、それを撤回すること。

78) 児童養護施設および乳児院にいる子どもに障害を持つ子どもの割合が多いことに鑑み、子どもを地域社会に包摂（include）するために必要なあらゆる適切な措置をとること。

79) 東京都議会議員、および東京都教育委員会による七生養護学校における性教育に対する介入の実態を調査すると同時に、同種の事件が起きないようにするために、地方政府、議会が、障害を持つ子どもに対する性教育に対し介入することが違法であるとの通知を発すること。

## 20. 教育および余暇

80) 受益者負担政策を見直し、公教育における私費負担を劇的に減少させること。

81) 親の資力によって受けることのできる教育の質が左右されないようにするために、高校および大学における授業料の無償化を導入し、すべての教育段階における無償制の範囲を拡大すること。

82) 社会権規約 13 条 2 項(b)(c)に対する留保を撤回すること

83) 高校生の修学を保障するために、授業料減免制度・奨学金制度を拡充すること。特に、給付制の奨学金制度を早急に新設すること。

84) 教育振興基本計画を見直し、教育に対する公費支出を増加させるための計画を新しく立てること。

85) 悉皆方式の学力テスト、学校選択および学校統廃合など、小学校および中学校における競争主義を悪化させる新自由主義教育政策をやめること。

86) 親の資力に左右されないカリキュラム、教育実践および学校運営のあり方を明らかにするために、学校および自治体における先導的実践を、子ども、親、教師および、NGO とともに調査、検討すること。

87) 高校教育における普通教育を拡充するとともに、高校教育においてすべての子どもに必要とされ、それを習得すれば大学での学習に必要な力を獲得できるカリキュラムを、子ども、親、教師および、NGO との協議に基づいて策定すること。

88) 既存の優れた職業教育と普通教育実践を維持するとともに、高校における普通教育と職業教育の統合のあり方を検討すること。

89) 高校教育における柔軟な教育を確保し、定時制高校の統廃合をストップさせるために、法改正および地方政府への通知などあらゆる適切な措置をとること。

90) 定時制高校へのアクセスを困難とし、農山村部に住む子どもの高校へのアクセスを困難としている全日制高校の統廃合をストップさせるため、法改正および地方政府に対する通知などあらゆる適切な措置をとること。

91) 中学校を卒業した子ども、高校を卒業した子ども、特に、女の子が、不安定な就労形態の職業に就いている現状を克服するために、労働規制を緩和する近年の施策を見直し、正規雇用を拡大するための措置をとること。

- 92) 中学校または高校を卒業して就労している者が、職を離れ、または職に就いている間に、受けることのできる教育の機会を、無償制の導入などにより拡充すること。
- 93) いじめ、不登校、校内暴力を隠蔽することを学校に助長した学校評価制度を見直すこと。
- 94) いじめ、不登校、校内暴力を解決するために必要な措置、特に、既存の学校教育について改められるべきことについての、子ども、教師親の間の自主的な議論を助長し、そのような議論から出てきた提案を真剣に受け止めて、政策を立案すること。
- 95) 文部科学省初等中等教育局長通知「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について（通知）」（2007年2月5日）において採用されたゼロ・トレランス政策は、条約28条3項が求める「児童の人間の尊厳に適合する」懲戒と反するので、これを撤回すること。
- 96) 学校行事において日の丸に正対して君が代を歌う義務が生徒のみならず、教師には存在しないことを確認し、日の丸に正対して君が代を歌わなかった教師に対してなした懲罰を撤回するよう、地方政府に対して求めること。
- 97) 子どもの主体性に不可欠な大人との応答的な人間関係を学校において実現するために、秘蹟雇用の教師の割合を減少させること、および、クラスサイズを30人に引き下げることを含めて、教育条件を拡充すること。
- 98) 新自由主義教育改革のもとで教師がその士気を碎かれていることに鑑み、学力テスト政策、学校評価制度、人事考課制度を大幅に見直すこと。それにより、教師がその職務の遂行に当たって自律性を発揮できるようにするとともに、日本の優れた慣行である教師間の同僚性を助長すること。
- 99) ILO・UNESCO 共同勧告「教員の地位に関する勧告」において確認されているように、また、CEART 勧告において確認されているように、教員の地位に影響を与える政策および法の立案に当たっては、教員団体との協議を持つこと。
- 100) 新教育基本法を本条約に基づいて、NGO との協議に基づいて、包括的に見直すこと。特に、国民が内面化すべき徳目を列挙した2条、国民育成を目標の中に導入した1条、国による親責任への介入を正当化している10条、教育への国家の介入を正当化している16条を、本条約と整合するように改正すること。また、政府の財政措置義務を明記するよう17条を改正し、一般的注釈第7号を反映するよう11条を改正すること。また、男女共学を含む男女平等教育を推進する条項を設けること新しい条項を設けること。
- 101) 子どもの生活における学習、遊び、余暇、文化的活動、睡眠などの間のバランスに関する調査を行い、現在におけるバランスの崩れを是正するための施策を、NGO の参加のもとに策定すること。
- 102) 児童館、学童保育などの役割を、子どもの遊ぶ権利および文化的活動に関する権利などの観点から包括的に見直すこと。

## 20. 少年司法

- 103) 少年犯罪の動向に関する正確な情報を国民に提供し、少年法のあるべき姿に関して国民が冷静に議論できるような環境の整備に当たること。
- 104) 故意の犯罪行為により被害者を死亡させた事件を原則として検察官に送致するとした法を見直すこと。また、少年刑事裁判手続、特に裁判員裁判手続において、被告人が少年であることに十分配慮した運用がなされるようにすること。
- 105) 少年院に収容できる年齢を12歳にまで引き下げたことを撤回すること。
- 106) 少年に対して安易に逮捕、勾留が繰り返され、不必要に長期間に及ぶ身柄拘束を行うことが常態化している現状を早急に是正し、少年の身柄拘束は真に最終的手段とすること。
- 107) 懲罰的アプローチの強化を見直すこと。
- 108) 非行少年の社会再統合に向けての処遇を包括的に見直すこと。そのために必要とされる施設の充実、職員の人数の拡大のために求められる財政的措置を取ること。

## 21. 武力紛争からの保護に関する選択議定書

- 109) 高校教育を受ける機会が親の資力によって左右されないようにするための施策を政府が検討し、それを実施するまで、自衛隊生徒の募集を停止すること。
- 110) 自衛隊生徒を受け入れる教育施設が国内法に基づいて「学校」として承認されるまでの間、自衛隊生徒の募集を停止すること。

新自由主義社会における子ども期の剥奪（完全版）

2009 年 11 月 22 日（初版）

編集者 第 3 回子どもの権利条約市民・NGO 報告書をつくる会

©子どもの権利条約市民・NGO 報告書をつくる会

〒170-0005 東京都豊島区南大塚 3-35-2 南大ビル 201

TEL 03-5927-1152